

FACULTÉ DE DROIT DE PARIS

DROIT ROMAIN

DE L'EXPROPRIATION

POUR CAUSE D'UTILITÉ PUBLIQUE

DROIT FRANÇAIS

NATURE LÉGALE & LIMITES

DU

DROIT D'EXPROPRIATION

pour cause d'utilité publique

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PAR

AUGUSTE SÉMONIN

VESOUL

IMPRIMERIE L. CIVAL

1895

THÈSE DE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

FACULTÉ DE DROIT DE PARIS

DROIT ROMAIN

DE L'EXPROPRIATION

POUR CAUSE D'UTILITÉ PUBLIQUE

DROIT FRANÇAIS

NATURE LÉGALE & LIMITES

DU

DROIT D'EXPROPRIATION

pour cause d'utilité publique

THÈSE POUR LE DOCTORAT



*L'acte public sur les matières ci-après sera soutenu le jeudi
20 juin 1895, à 8 heures et demie du matin*

PAR

AUGUSTE SÉMONIN

Président : M. HENRY MICHEL.

Suffragants : { MM. GARSONNET } *Professeurs.*
 { WEISS }
 LESEUR, Agrégé.

VESOUL

IMPRIMERIE L. CIVAL

1895

DROIT ROMAIN

DE L'EXPROPRIATION

POUR CAUSE D'UTILITÉ PUBLIQUE

INTRODUCTION

Le droit reconnu à un Etat ou à ses organes d'enlever aux propriétaires leurs biens meubles ou immeubles dans l'intérêt public, de les exproprier pour cause d'utilité générale, est de toute évidence une grande restriction à l'omnipotence du maître sur sa chose.

Cette atteinte varie de gravité selon le caractère que chaque législation attribue au droit de propriété, selon les pouvoirs dont le maître est investi à l'égard de ce qui lui appartient.

Il est donc utile, avant d'entrer dans le cœur du sujet, d'exposer brièvement la théorie de la propriété chez les Romains.

A Rome, après avoir passé de la propriété collective à la propriété par tribu, on en est arrivé rapidement à la propriété individuelle exclusive et absolue.

Cicéron nous rapporte (*de republica* II, 14) que Numa répartit le sol entre les citoyens (1).

(1) *Ac primum agros quos bello Romulus ceperat divisit viritim civibus.*

L'Etat, jusqu'alors considéré comme seul maître, abandonna ses droits aux particuliers, et ce dessaisissement fut complet pour tout le territoire romain, pour tous les fonds italiques. Le nouveau propriétaire fut investi sur sa chose des droits les plus étendus, des pouvoirs que l'on a si bien caractérisés par les mots : *usus, fructus et abusus*, sans que l'Etat se soit réservé aucun droit de reprise, aucun domaine éminent.

La propriété individuelle fut revêtue d'un caractère d'inviolabilité incontestable et fut mise à l'abri de toutes les atteintes injustes et illégales.

Veut-on se faire une idée du respect dont étaient entourés à Rome les droits du propriétaire? On n'a qu'à parcourir les fragments des agrimensores ; on est frappé aussitôt de la solennité et de l'importance attribuées à leurs travaux.

Le culte du dieu Terme, tel qu'il a existé si longtemps à Rome, est encore une preuve que le peuple romain considérait la propriété comme une chose sacrée à laquelle on ne peut toucher sans encourir des peines très sévères.

Quand on voit dans une législation des formes empruntées aux pratiques religieuses au profit des droits privés, c'est toujours pour fortifier ces derniers et pour

en faire considérer la violation comme un outrage à la divinité (1).

Tout autre était, jusqu'à Justinien, la condition des fonds provinciaux, produits des conquêtes romaines. Bien qu'abandonnés à des particuliers, ils ne constituaient pas pour eux une véritable propriété avec tous les pouvoirs qu'elle comporte.

L'Etat avait sur ces biens un droit éminent, un *dominium* en vertu duquel il pouvait retirer, selon son bon plaisir, les concessions qu'il avait accordées. Il resta donc dans la légalité lorsqu'il mit en application les fameuses lois agraires qui furent la source, à Rome, de luttes si terribles entre patriciens et plébéiens. Les expropriations alors avaient lieu en vertu d'un droit supérieur aux intérêts des particuliers concessionnaires. L'Etat pouvait ne tenir aucun compte des réclamations des anciens possesseurs.

Il ne pouvait donc pas être question là de règles sur l'expropriation, puisque tout y dépendait du bon vouloir d'une autorité sans limites.

A partir de Justinien, ces biens sont complètement assimilés aux fonds italiques ; les mêmes lois doivent leur être appliquées dans toutes leurs décisions.

(1) Celui qui portait une main impie sur la limite commettait un véritable sacrilège ; il était puni des peines capitales.

L'EXPROPRIATION A ROME

L'état de la propriété étant ainsi sommairement fixé, nous rechercherons les règles suivies lorsque, dans un but d'intérêt général, un propriétaire était forcé de se dessaisir de son bien.

Il est une chose certaine, c'est que les Romains ont dû, bien souvent, recourir à l'expropriation.

Pour exécuter les nombreux travaux publics, dont il nous reste des vestiges si grandioses, pour construire ses routes, pour creuser ses canaux, pour édifier ses palais, ses temples, ses cirques, il a bien fallu que l'Etat pût acquérir les immeubles dont il avait besoin.

Celui qui veut se rendre compte de l'importance des travaux exécutés à Rome, n'a qu'à jeter les yeux sur le traité de Frontin (*de aquæductibus urbis Romæ*). Il y verra qu'à cette époque, l'on ne négligeait rien de ce qui pouvait améliorer la situation de la ville et en rendre le séjour plus agréable « ex quo manifestum est quanto « potior cura majoribus communium utilitatum quam « privatarum voluptatum fuerit. » (Frontin, *de aquæductibus*, 95).

Tout y était réglé minutieusement, le sénat, lui-même, intervenait pour réglementer la distribution des eaux entre les particuliers (Frontin, 106).

Certains auteurs ont prétendu que l'Etat, en maître souverain, s'emparait des biens, dont il avait besoin, non seulement sans être limité par aucune loi, mais aussi sans payer une indemnité rémunératrice.

On s'est appuyé, pour défendre cette théorie, sur un texte de Cicéron (*de officiis III*, 16) qui constate un cas d'expropriation, mais ne prévoit aucune indemnité. Dans ce texte, l'auteur a pour but de montrer que la plus entière bonne foi doit toujours régner dans les contrats et que toute fraude est punissable. Il ne faut donc pas attacher trop d'importance à un passage dans lequel on n'a certainement pas voulu nous donner les règles de l'expropriation.

Quelques textes encore, sur lesquels nous aurons à insister, ne font pas mention de l'indemnité (1). Mais, d'autres sont assez affirmatifs pour que l'on n'ait aucune hésitation, et emploient des termes qui ne laissent aucun doute dans l'esprit du commentateur (2). Nous y revien-

(1) Lois 4, 38, 39 c. *theod. de operibus publicis*, liv. XV, titre I.

(2) Ces lois sont, pour la plupart, extraites du code theodosien, recueil qui, à la différence du Digeste, contient des textes assez nombreux de droit administratif.

drons un peu plus loin quand nous traiterons de l'indemnité.

De plus, prétendre que l'Etat peut s'emparer ainsi des biens est trop en contradiction avec le respect que les Romains avaient pour la propriété. Ils ne pouvaient admettre une véritable spoliation de ce droit qu'ils considéraient comme sacré.

Il est donc conforme aux principes du droit romain, et l'on sait quelle valeur avaient les principes dans la législation de ce peuple, d'admettre que l'on ne pouvait porter atteinte à la propriété privée que dans le cas d'un intérêt général bien évident.

D'autres auteurs poussant la théorie de l'inviolabilité bien plus loin encore ont prétendu que les Romains n'ont jamais connu, ni pratiqué l'expropriation pour cause d'utilité publique. A leur avis, le refus de céder son bien ne pouvait être vaincu par aucun moyen. Nul motif ne pouvait être assez puissant pour l'emporter sur le droit du maître (1). Nous voyons, en effet, dans Tite-

(1) Fustel de Coulange (cité antique).

C'est l'avis de Proudhon :

« Chez les Romains, l'expropriation pour cause d'utilité publique était inconnue, le refus du particulier limitait la puissance de l'Etat. Soit par oubli du législateur, soit à dessein, la volonté de tous était obligée de fléchir devant l'obstination d'un seul

Live (XL, 51) que des travaux pour amener de l'eau à Rome ne purent avoir lieu à cause de la résistance d'un certain Licinius Crassus qui ne voulut pas qu'on fit passer l'aqueduc sur son fonds.

« Impedimento operi fuit Marcus Licinius Crassus
« qui per fundum suum duci non est passus. »

Ce texte nous laisse bien entendre que la résistance d'un particulier amena dans ce cas l'abandon du projet. Mais il est permis d'admettre que Tite-Live, historien mais non jurisconsulte, ait pu donner à un événement qu'il constatait et relatait plus de valeur qu'il n'en avait réellement. Il nous rapporte deux faits : la protestation de Crassus et l'abandon de l'entreprise ; il laisse supposer que le second fut la conséquence du premier, mais peut-être n'a-t-il pas eu connaissance du motif juridique qui amena l'inexécution des travaux. Ce qu'il aurait été intéressant de savoir, ce sont les raisons sur lesquelles se fondait la protestation.

Il n'est pas admissible qu'en vertu du simple droit de propriété on ait pu s'opposer à l'exécution de travaux

citoyen. Ainsi l'empereur Commode se trouva dans la nécessité de renoncer au projet d'élargir le forum par respect pour les droits qui refusaient de s'abdicuer. » Remarquons ici que Proudhon a fait erreur. C'est l'empereur Auguste qui avait conçu le projet d'élargir le forum.

d'une utilité incontestable et ainsi enrayer l'action de l'Etat dont un des principaux buts doit être autant le développement que la conservation de la généralité.

Tout au plus, le propriétaire d'un fonds menacé d'expropriation pouvait-il essayer d'établir que les travaux pouvaient être faits d'une façon plus avantageuse en suivant une autre voie.

Suetone nous rapporte, dans la vie d'Octave-Auguste, que l'empereur construisit un forum plus étroit qu'il n'aurait voulu, car il n'osa pas enlever aux possesseurs les maisons voisines.

« Forum angustius fecit non ausus extorquere possessoribus proximas domos. »

Ce texte ne peut fournir aucun argument à ceux qui prétendent que nulle expropriation ne pouvait avoir lieu contre le gré du propriétaire. Il est question ici, en effet, de travaux faits par Auguste à titre de simple particulier, afin d'obtenir dans la cité romaine une popularité si ardemment convoitée.

On sait qu'à Rome, bien souvent, les monuments et les travaux étaient exécutés, sans qu'il en coûtât rien à l'Etat, par les particuliers, pour briguer la faveur des citoyens ou bien en reconnaissance des honneurs et des suffrages obtenus.

« Erat etiam tum in more publica munificentia. »
(Tacite, annales, liv. III, 72.)

Dans ces cas, on ne pouvait certainement pas recourir à l'expropriation. Celui qui voulait ainsi établir des ouvrages d'une certaine étendue était forcé de les faire exécuter sur son terrain, sur celui de ses clients ou sur les fonds qu'il pouvait acquérir à l'amiable. — L'empereur aurait pu, en vertu de son pouvoir, agir autrement et faire acte d'autorité, mais, étant donné le but qu'il se proposait, il devait bien se garder de recourir à une mesure qui portait atteinte aux droits de certains citoyens et était de nature à les mécontenter.

Si nous voulons nous attacher à la lettre même du texte, il est facile d'y découvrir à quel sentiment a obéi l'empereur : Suetone ne dit pas qu'Auguste ne put pas exproprier les propriétaires qui refusaient de céder leur bien, mais qu'il n'osa pas, dans ce cas, user de tout son pouvoir.

Par contre, combien nombreux sont les textes, extraits de jurisconsultes, dans lesquels il n'est pas question du droit des propriétaires et qui laissent supposer que ceux-ci n'étaient même pas consultés, leur volonté et leur intérêt devaient céder devant la décision qui avait été prise par l'autorité supérieure.

Quand les empereurs Honorius et Théodose envoient

à Valentinien, préfet de Constantinople, l'ordre d'exproprier des maisons afin d'augmenter la dimension des salles de conférences attenantes aux écoles publiques (loi 53 *de operibus publicis*, c. th. liv. XV, tit. I), ils ne parlent pas d'objections possibles de la part des propriétaires dépossédés. Ils se contentent de montrer l'avantage qui résultera des travaux :

« *Vieinarum spatia cellularum ex utriusque lateris*
« *portione oportet adjungi ne quid aut ministris eorum-*
« *dem locorum desit, aut populis.* »

Ils reconnaissent bien qu'une indemnité devra être accordée à ceux qui justifieront de droits légitimement établis :

« *Sane si quis memoratas cellulas probabuntur vel*
« *imperatoria largitate, vel quacumque alia donatione aut*
« *emptione legitima, possidere, eos magnificentia tua com-*
« *petens prohibidem de publico pretium jubebit accipere.* »

Mais cela n'implique pas pour le propriétaire la reconnaissance du droit de s'opposer à toute cession. Bien au contraire.

Une nouvelle preuve qu'aucun fonds n'était à l'abri de l'expropriation lorsque l'intérêt général était engagé, c'est que les immeubles des églises eux-mêmes y étaient soumis (1). Cependant ces biens étaient protégés de

(1) *Nouvelle* 7, chap. II, tit. I, § 1.

préférence à tous autres et on était allé jusqu'à consacrer législativement leur inaliénabilité dans l'intérêt des établissements ecclésiastiques.

Il en résulte, ainsi que des textes du Digeste et du code théodosien qui s'occupent de cette question, que le propriétaire ne pouvait, par aucun moyen, s'opposer à l'exécution d'une décision émanant de l'autorité qui avait compétence pour déclarer que tel ou tel ouvrage était nécessaire et en imposait l'accomplissement.

Dans tous ces fragments des juriconsultes, on ne trouve aucune trace de réclamations et de protestations, aucune réserve n'est faite, ce qui n'aurait certainement pas eu lieu si les propriétaires avaient été armés d'un véritable veto et avaient pu s'opposer à tout empiètement sur leur bien.

Dans Tacite (1) se trouve un passage où il est question de travaux que l'on voulait exécuter pour détourner les eaux du Tibre qui inondaient les parties basses de la ville. Nous y voyons que des délégations des municipes et des colonies intéressés furent entendues. Ne pourrait-on en conclure que les propriétaires ou leurs représentants avaient le droit d'élever la voix et de protester contre des actes qu'ils jugeaient hostiles à leurs intérêts,

(1) *Tacite*, annales I, 79.

peut-être même de s'opposer à leur exécution ? Le texte répond à cette objection : Les délégations ne faisaient là que des supplications; leur requête était présentée avec une humilité qui ne s'alliait pas avec l'existence d'un droit reconnu.

« Seu preces coloniarum, seu difficultas operum, sive
« superstitio valuit ut in sententiam. Pisonis concedere-
« tur qui nihil mutandum censuerat. »

Il nous semble donc bien établi que le respect pour la propriété individuelle devait s'effacer devant l'utilité générale, malgré toutes les protestations et toutes les résistances.

Nous allons rechercher, avec les documents qui nous sont parvenus, qui pouvait jouer le rôle d'expropriant, par qui était ordonnée et exécutée l'expropriation, sur quels biens elle pouvait porter, comment était établie l'indemnité, à qui elle était attribuée.

L'EXPROPRIANT

Quel était l'expropriant ? Qui avait le droit, dans l'intérêt général, de s'emparer des biens des particuliers ?

C'était d'abord l'Etat par l'intermédiaire du sénat sous la République, de l'empereur sous le régime impérial. La plupart des cas d'expropriation que nous aurons à étudier ont lieu au nom de l'Etat, car c'est lui qui, pour remplir sa mission de développement et de progrès général, a le plus grand besoin de recourir à cette mesure (1).

Les municipes, les cités organisées jouissent aussi dans l'Etat romain de ce droit dans un but d'intérêt local, par exemple pour créer des routes (2), creuser des

(1) Lois 53 c. theod. liv. XV, titre I, 13, § I. Dig. liv. VIII, tit. IV.

(2) Il résulte de la loi 2, § 22, au Digeste, livre XLIII, tit. VIII, qu'il y avait dans l'empire romain trois sortes de routes : 1^o les *viæ publicæ*, routes prétorienne ou consulaires faisant partie du domaine public de l'Etat ; la construction et l'entretien étaient à la charge de l'Etat ; 2^o les *viæ vicinales*, reliant les cités les unes aux autres, construites tantôt aux frais des cités, tantôt aux frais des particuliers, entretenues toujours aux frais de ces derniers ; 3^o les *viæ privatæ*, voies rurales, propriétés des particuliers.

canaux, construire des murs nécessaires à la cité. Nous voyons, en effet, dans Siculus Flaccus :

« Vicinales autem viæ de publicis quæ divertuntur
« in agros, aliter muniuntur per pagos id est per
« magistros pagorum qui operas a possessoribus ad eas
« tuendas exigere soliti sunt. »

Dans ce cas, les travaux qui nécessitaient l'expropriation, ainsi que les indemnités, étaient payés par la ville qui en retirait profit. Les cités les plus importantes jouissaient sur ce point d'un grand et très curieux bénéfice : elles avaient le droit, en cas de besoin, de recourir à la caisse des villes plus petites, qui ne pouvaient refuser de contribuer financièrement à des travaux qui ne les intéressaient pas. Cela résulte de la constitution de Valentinien, adressée, en 390, à Polemius, préfet d'Illyrie et d'Italie :

« Quotiens clariores urbes per singulas quasque pro-
« vincias, expensis propriis et vectigalibus, majorem
« pecuniam absolvendi cujuslibet operis necessitate
« deprecant, id ex minorum viribus deprecant. »

Un texte de Cicéron nous laisse entendre que les congrégations religieuses pouvaient, elles aussi, procéder à l'expropriation, que certaines d'entre elles tout au moins, comme les augures, pouvaient recourir à cette mesure dans l'intérêt de la célébration du culte. On

peut l'admettre seulement à l'époque où tout ce qui touchait à la religion était vénéré et où les ministres du culte jouissaient d'une grande autorité.

« Ut quum in arce augurium augures acturi essent,
« jussissentque T. Claudium Centumalium qui ædes
« in cœlio monte habebat, demoliri eas quarum altitudo
« officeret auspiciis... »

DE LA DÉCLARATION D'UTILITÉ PUBLIQUE

Sous la royauté, les documents nous manquent pour établir quelle était l'autorité compétente. On ne peut faire que des suppositions. Il est fort probable que les travaux publics, peu nombreux d'ailleurs, furent exécutés sur le territoire commun, sur les biens dont l'Etat était resté propriétaire.

Pendant toute la république, c'est le sénat qui déclare l'utilité des ouvrages à exécuter et qui fixe les sommes à employer. Rien n'était plus naturel d'ailleurs que de donner au sénat cette compétence. Ce corps, qui était appelé à statuer sur les choses les plus importantes de l'Etat devait avoir dans ses attributions ce pouvoir si grave de disposer des biens des particuliers pour des travaux où étaient engagés les deniers publics.

Chez nous aussi, c'est au corps législatif, le pouvoir le plus grand dans notre constitution, qu'est attribué le droit de déclarer l'utilité publique des grands travaux.

Les textes qui constatent l'intervention du sénat sont nombreux. Tite-Live (XLIV, 16) en fait mention :

« Ad opera publica facienda, quum iis dimidium ex

« vectigalibus ejus anni attributum ex senatus consulto
« a quæstoribus esset... »

Nous voyons dans Frontin que les consuls Q. Elius Tuberon et Paulus Fabius Maximus, ayant fait un rapport sur le nombre des fontaines publiques établies par Agrippa s'adressèrent au sénat pour savoir si de nouveaux ouvrages étaient nécessaires. Le sénat décida qu'il n'y avait lieu ni d'augmenter, ni de diminuer le nombre des fontaines publiques (Frontin, *de aqueductibus* 104).

Les particuliers qui voulaient faire exécuter, même à leurs frais des travaux utiles à la population tout entière, ne pouvaient rien entreprendre avant d'avoir demandé et obtenu l'autorisation du sénat.

Tacite nous rapporte en effet que Lepidus voulant, de son argent, réparer et orner certains édifices publics, pria le sénat de le lui permettre.

« Iisdem diebus Lepidus ab senatu petivit ut basilicam
« Paulli, Cæmilia monumenta, propria pecunia firmaret
« ornaretque. » (Ann. III, 72).

C'est que tous ces travaux étaient considérés à juste titre comme une chose très grave, intéressant la prospérité et le bien-être des cités entières. L'Etat, sans abdication de sa part, ne pouvait abandonner son droit de surveillance et de contrôle.

Lorsque la République eut disparu, le soin des premiers empereurs fut de conserver le sénat. Ils affectèrent de fonder leur puissance sur la dignité de ce corps qui avait été pendant de si longs siècles entouré du respect de tous les citoyens. On vit même des empereurs, qui se glorifiaient du titre de sénateur, assister aux séances, donner leur voix et se confondre avec ceux qu'ils appelaient leurs égaux. Pour dérober aux yeux du peuple leur force irrésistible, ils faisaient profession d'être les ministres du sénat et obéissaient ainsi aux décrets que leur toute-puissance seule avait dictés.

Suétone nous le dit lui-même (*Vie de Tibère*, chap. XXX) :

« Quin etiam speciem libertatis quamdam induxit,
« conservatis senatui ac magistratibus et majestate pris-
« tina et potestate neque tam parvum quicquam, neque
« tam magnum publici privatique negotii fuit de quo
« non ad Patres Conscriptos referretur. »

Mais le sénat s'effaça de plus en plus. Il avait consenti à devenir l'instrument commode du despotisme, son ancienne dignité et son antique considération devaient s'affaiblir de jour en jour. C'est ce qui eut lieu, et il arriva un moment où, après avoir été le maître des destinées du peuple entier, « le sénat resta sur le mont

Capitolin comme un monument vénérable, mais inutile d'antiquité. »

L'autorité enlevée au sénat fut naturellement accaparée par l'empereur. C'est lui, qui a dorénavant dans sa main tous les pouvoirs, qui est le souverain maître de toutes les administrations et de tous les services de l'Etat. Lui seul décide les mesures à prendre dans les cas difficiles et urgents ; lui seul a le droit de trancher même les questions de la plus haute importance. Jamais on n'a rencontré de pouvoir plus absolu et plus autoritaire.

Aussi dans tous les extraits des jurisconsultes où il est question des grands travaux et des expropriations qui en étaient la conséquence, on ne voit plus aucune trace de l'intervention du sénat.

L'empereur s'est arrogé le droit de déclarer l'utilité publique des ouvrages, il est juge de leur nécessité et détermine les sommes qui doivent y être employées.

Des souverains, qui tout en étant les plus grands despotes ne perdaient aucune occasion de briguer la faveur populaire, ne pouvaient abandonner ce droit et devaient même en user largement ; aussi le nombre des travaux publics fut immense et alla sans cesse grossissant jusqu'à la chute de l'empire (1).

(1) Constantin fut un de ceux qui se signalèrent par les ouvrages gigantesques qu'ils firent exécuter.

EXÉCUTION DES TRAVAUX

Une fois l'utilité générale déclarée, les sommes nécessaires fixées, il fallait procéder à l'expropriation des domaines indispensables et à l'exécution des ouvrages. Cette mission était confiée aux censeurs qui avaient dans leurs attributions les détails de l'administration de la grande cité et de ses dépendances.

Ils désignaient les terrains à exproprier et fixaient les indemnités dues à chaque propriétaire (1). Leur fonction allait même jusqu'à faire les adjudications publiques au rabais. Nous en avons la preuve dans Tite-Live (XXXIV, 44) : « Censores ultro tributa infimis locaverunt. » — Un peu plus loin (XL, 51) :

« Censores habuere et in promiscuo præterea pecuniam, ex ea communiter locarunt aquam adducendam, fornicesque faciendos ».

Le livre de Frontin sur les aqueducs nous donne de

(1) Le préfet de la ville avait la surveillance. Son autorité s'étendait sur Rome et sur un rayon de cent milles autour de Rome (loi 1, § 4. Dig., liv. I, tit. XII). Dans les provinces, c'était le préfet du prétoire, *de officio præfecti prætoris* (Dig., liv., I tit. XI).

précieuses indications sur l'importance du rôle de ces magistrats. Au début de son traité, il fait l'historique des travaux exécutés avant lui pour amener de l'eau à Rome et ne manque jamais de donner le nom des censeurs qui firent accomplir ces ouvrages (*de aquæductibus*, 5-6).

On y voit le censeur Appius Claudius Crassus qui amène à Rome l'eau Appia et fait construire aussi la voie appienne ; puis c'est Marcus Curius Deutatus, qui dirige vers la ville un canal dérivé de l'Anio. Dans le même passage, il est dit par l'auteur que deux ans après le sénat ordonna l'achèvement de cet aqueduc.

« Post biennium deinde actum est in senatu de con-
« summando ejus aquæ opere. » C'était donc bien le sénat qui donnait les premiers ordres, qui décidait de l'opportunité des ouvrages. Les censeurs mettaient en œuvre ces décisions.

Ils n'étaient remplacés par les édiles que dans des cas extrêmement rares, quand ils étaient absents ou empêchés par une cause grave.

« Interdum enim ab ædilibus, interdum a censoribus
« permissum invenio ; sed apparet quoties in republica
« censores erant, ab illis potissimum petitum ; quum ù
« non erant ædiliū eam potestatem fuisse. » (Frontin,
de aquæ.)

Parmi les quatre aqueducs urbains construits au temps

de la République, trois sont l'œuvre des censeurs. (Appia, Anio vetus, Tépula). Trois basiliques du forum de la capitale (Parcia, (Emilia fulvia, sempronina) et le cirque flaminien sont également attribués par les textes à l'activité des censeurs.

Le pouvoir des censeurs s'éteignit avec celui du sénat. Une fois l'empire définitivement établi à Rome les travaux s'exécutent par les ordres et au nom de l'empereur. C'est à lui qu'on rapporte tout l'avantage et l'honneur de ce qui se fait de grand et d'utile. Aucun magistrat ne peut, sous peine d'encourir les peines sévères du crime de lèse-majesté (1), inscrire son nom sur un monument ; il ne doit y être fait mention que de l'autorité impériale.

« Si qui iudices perfecto operi suum potius nomen
« quam nostræ perennitatis scripserint, majestatis
« teneantur obnoxii. Illud etiam repetita sanctione
« decernimus ut nemini iudicium liceat novis molitioni-
« bus industriæ captare famam. »

Au code theodosien le titre I, liv. XV, *de operibus*

(1) Sous l'empire, l'accusation de lèse-majesté qui est excessivement vague devient un moyen de persécution et de vengeance. On fait un crime contre la majesté de l'empereur lorsqu'on s'arroge des droits réservés à l'empereur seul. La sanction est très sévère et l'on récompense le délateur qui a dévoilé le coupable.

publicis est édifiant sur l'importance du rôle que s'attribuent les empereurs. On y voit partout des restrictions aux pouvoirs des magistrats ordinaires. Ils n'ont guère que le droit de veiller à la conservation et au bon entretien des ouvrages existants.

L'empereur seul a le droit d'ordonner l'exécution d'un travail réclamé par l'intérêt public, de décider quels seront les biens soumis à l'expropriation et de statuer sur l'indemnité à accorder.

Il a ce droit à Rome.

« *Intra urbem Romam æternam nullus iudicium
« novum opus informet quotiens serenitatis nostræ arbi-
« tria cessabunt. Ea tamen instaurandi quæ jam defor-
« mibus ruinis intercidisse dicuntur universis licentiam
« damus* » (loi XI c. th., liv. XV., tit. I.)

Dans les provinces, mêmes restrictions aux pouvoirs des magistrats envoyés par l'empereur :

« *De rebus autem præcipuis maximisque non de
« quibuscumque vilissimis, nostrum debent interpellare
« consilium* » (loi II, c. theod. tit. XV).

Les cas de médiocre importance seuls étaient abandonnés aux préfets et aux gouverneurs. Nous voyons, en effet, dans la loi 30 c. theod., liv. XV, tit. 1, que pour exproprier les maisons d'une valeur supérieure à cinquante livres d'argent, il fallait en référer à l'empereur.

« Si quando concessa a nobis licentia fuerit extruendi,
« id sublimis magnificentia tua sciat esse servandum,
« ut nulla domus inchoandæ publicæ fabricæ gratia
« diruatur, nisi usque ad quinquaginta libras argenti
« pretii æstimatione taxabitur. De ædificiis vero majoris
« meriti ad nostram scientiam referetur, ut ubi amplior,
« poscitur quantitas imperialis extet auctoritas. »

OBJET DE L'EXPROPRIATION

Tels étaient les pouvoirs très étendus du sénat et des censeurs d'abord, de l'empereur ensuite. Recherchons maintenant quels biens pouvaient être ainsi enlevés aux propriétaires.

C'étaient d'abord les biens-fonds, les terres. Quand on voulait faire exécuter des travaux utiles au peuple ou à une cité romaine, on avait le plus souvent besoin de terrains non bâtis, soit pour y élever les constructions reconnues nécessaires, soit pour y établir des canaux destinés à alimenter les villes, soit pour permettre à celui qui était chargé de l'accomplissement d'un travail public d'obtenir un droit de passage et même de prendre les matériaux qui lui étaient utiles et que le fonds pouvait fournir. (Loi 13, § 1, Dig., liv. VIII, tit. IV, Frontin. *de aquæd*; 125).

L'expropriation pouvait porter sur toutes sortes de terres, aussi bien sur les *prædia urbana* que sur les *prædia rustica*, aussi bien sur les terrains des églises que sur ceux des particuliers (1).

(1) Sinimus igitur imperio si qua communis commoditas est, et ad utilitatem reipublicæ respiciens, et possessionem exigens

Les maisons n'étaient pas à l'abri de l'expropriation. Nous avons des textes qui nous le démontrent (loi VIII, c. just., liv. VIII, tit. XIII., lois 50 et 53 c. theod., liv. XV, tit. 1).

Mais il y a tout lieu de présumer que c'étaient là des faits assez rares. Les Romains devaient avoir une grande répugnance à se dessaisir des maisons élevées par eux ou par leurs ancêtres, où avait été célébré par un certain nombre de générations le culte des dieux de la famille, et l'on tenait probablement compte en haut lieu de ce sentiment si naturel.

De plus, les immeubles enlevés n'étaient pas payés aussi largement que maintenant chez nous, et l'expropriation n'était pas alors considérée comme un don de fortune.

Ces deux motifs expliquent encore jusqu'à un certain point le texte de Suétone (*Octave-Auguste*, 56).

talis alicujus rei immobilis qualem proposuimus : hoc ei a sanctissimis ecclesiis et reliquis venerationibus domibus et collegiis percipere licere, undique sacris domibus indemnitate servata et recompensanda re eis ab eo qui percipit æqua aut etiam majore quam data est. Quid enim causetur imperator ne meliora det ? Cui plurima Deus dedit habere et multorum dominum esse, et facile dare, et maxime in sanctissimis ecclesiis in quibus optima mensura est donatarum rerum eis immensitas (Nov. 7, chap. II, tit. 1, § 1).

Il nous reste, avant de terminer ce chapitre, à signaler deux cas originaux d'expropriation. Le premier, établi par la loi 8 au code de Justinien, liv. XI, tit. LVIII, a lieu dans l'intérêt présumé de l'agriculture : Celui qui, de sa propre autorité, s'est mis en possession de terrains abandonnés depuis plus de deux ans est protégé par la loi contre toute réclamation ultérieure de l'ancien propriétaire, qui a perdu tous ses droits.

« Ita tamen ut si vacanti ac destituto solo novus
« cultor insiderit, ac vetus dominus intra biennium
« eadem ad suum jus voluerit revocare restitutis pri-
« mitis quæ expensa constiteret, facultatem loci proprii
« consequatur. Nam si biennii fuerit tempus emensum,
« omnis possessionis et dominii carebit jure qui
« siluit. »

Le second, conçu dans le même esprit, est relatif aux maisons. Si une maison a été démolie ou si elle s'est écroulée, elle sera reconstruite aux frais du trésor public et revendue à son profit lorsque le propriétaire du sol ne remboursera pas dans l'espace de quatre mois les sommes avancées par le fise :

« Ad curatoris reipublicæ officium spectat ut dirutæ
« domus a dominis extruantur. Domum sumptu pu-
« blico exstructam, si dominus ad tempus pecuniam
« impensam cum usuris restituere noluerit, jure eam

« *respublica distrahit* » (loi 46, de *damno infecto*). Dig. liv. XXXIX, tit. II.

Les immeubles n'étaient pas seuls soumis à l'expropriation. L'Etat pouvait s'emparer ainsi des biens mobiliers et usait largement de ce droit. C'est ainsi que les denrées (1) étaient, dans les années de disette, enlevées aux particuliers, qui en avaient au delà de ce qui leur était nécessaire, car on ne pouvait être forcé de vendre que le superflu :

« *Nullus vero cogatur vendere omne id quod sui usus gratia comparaverit, sed superflua tantum* » (loi 2 c. just., liv. X, tit. XXVII).

On ne voulait pas que ceux qui avaient beaucoup de denrées profitassent de la misère générale pour les vendre à un taux exagéré (Tacite, *Annales* II, 87).

Les Romains attachaient une sanction très sévère à l'obligation pour les propriétaires de se soumettre aux ordres donnés. La loi dit nettement que « personne ne

(1) *Civitatum incolæ vel qui in eis aliquid possident non cogantur in aliam civitatem vel metropolim species conferre, sed et si inevitabilis quædam causa id fieri exigat justis pretiis quæ in ea civitate obtinent ex qua præbentur species, eas indigentibus vendant* (loi 2, c. j. *Ut nemini liceat*, liv. X, tit. XXVII) Tacite, *Annales* II, 87.)

peut invoquer de privilège pour se soustraire à ces réquisitions ».

Il y avait aussi un bien, une chose comme on l'appelait, que les Romains avaient rangée dès le début parmi les *res Mancipi* (1) : l'esclave, que notre civilisation a réussi à faire disparaître.

L'esclave comptait dans le patrimoine de son maître, il faisait partie de sa richesse mobilière et en était même la manifestation extérieure.

Les pouvoirs du maître sur son esclave étaient très grands. Pendant un certain temps, le dominus avait le droit de vie et de mort qui disparut à la longue. Mais la propriété de l'esclave conféra une prérogative qui ne s'est jamais atténuée : l'esclave n'a pas de patrimoine ; tout ce qu'il acquiert revient à son maître, aussi bien sous Justinien qu'au temps de la loi des douze tables. C'était donc entre les mains d'un dominus habile un instrument d'acquisition qui devait contribuer à l'accroissement de sa fortune.

Il n'est donc pas étonnant que la loi ait prévu des cas où ce bien pouvait être enlevé au propriétaire dans l'intérêt général.

(1) Les *res Mancipi* comprenaient les immeubles situés en Italie, les esclaves, les bêtes de trait ou de somme, c'est-à-dire les choses les plus précieuses de l'époque.

Un esclave qui avait fait une action d'éclat, qui avait rendu des services que la loi voulait récompenser, était affranchi (lois 1, 3, 4 c. just., liv. VII, tit. XIII) et, par conséquent, sortait du patrimoine de son maître. Il y avait là une véritable expropriation et, certes, l'intérêt social était engagé au premier chef, tout le monde devant désirer que les actions à récompenser de cette manière soient aussi nombreuses que possible.

Bénéficiaient de cette mesure, l'esclave qui vengeait le meurtre de son maître, celui qui dénonçait le rapt d'une jeune fille, celui qui livrait un déserteur. Sous Constantin, l'esclave converti ou qui se convertissait au christianisme obtenait la liberté (loi 56, § 3, c. just.).

L'esclave qui, dans une instance judiciaire, était appelé à déposer contre son maître, *in caput domini* (1), devait changer de propriétaire, quel que soit le résultat de la poursuite, quelle que soit la teneur de sa déposition.

Cette expropriation avait lieu dans l'intérêt de la justice, pour que l'esclave pût sans crainte déclarer tout ce qu'il savait : « Ratio publicandorum servorum ea est

(1) L'esclave n'était admis à déposer *in caput domini* que lorsque le maître était accusé de lèse-majesté ou d'adultère (Loi I §§ 18 et 19, Dig. liv. XLVIII, loi julia de adulteriis).

« ut sine ullo metu verum dicant. Vel et si negaverint,
« nihilominus publicantur. »

A la suite de l'introduction du christianisme, les idées nouvelles, favorables à la liberté, contribuèrent à augmenter le nombre des affranchissements. Une constitution de Justinien décide que l'esclave commun à plusieurs maîtres pourra être affranchi par la volonté d'un seul. Ce dernier devra simplement payer la part de ses copropriétaires, par indivis, ou consigner l'argent après offres réelles s'ils ne veulent accepter :

« Et si plures sint socii, uno ex his libertatem impo-
« nere cupiente, alios omnes necessitatem habere partes
« suas quas in servo possident vendere ipsi qui liber-
« tatem servo imponere desiderat, vel heredi ejus.....
« Licentiam ei damus offerre hoc per publicas per-
« sonas et sigillo impresso in ædem sacram deponere
« et sic habere facultatem servum libertate donare et
« eum habere plenissimam libertatem et civitate romana
« perfrui et nullum timere ex sociis. » (Code, liv. VII,
titre VII, loi 1).

DE L'INDEMNITÉ

Les Romains eurent donc souvent recours à l'expropriation pour cause d'utilité publique et l'appliquèrent aussi bien aux meubles qu'aux immeubles. Mais il n'y avait pas là une spoliation. Celui qui éprouvait un dommage était indemnisé ; on lui accordait une réparation.

De nombreux textes en font foi. Il nous suffira d'en citer quelques-uns. Pour les terrains, nous pouvons invoquer à l'appui de notre opinion la loi 13, § 1. Dig., liv. VIII, tit. IV :

« Si constat in tuo agro lapidicinas esse, invito te nec
« privato, nec publico nomine quisquam lapides cœdere
« potest, cui id faciendi jus non est : nisi talis consue-
« tudo in illis lapidicinis consistat ut si quis voluerit ex
« his cœdere non aliter, hoc faciat nisi prius solitum
« salarium pro hoc domino præstet. »

Notre attention est forcément appelée sur les termes de ce fragment. Le jurisconsulte, en parlant de l'indemnité, emploie les mots : *solitum salarium*, qui nous montrent quelle était la règle admise et régulièrement suivie.

Quand nous rencontrons des textes mentionnant des cas d'expropriation et muets sur l'indemnité, c'est que les auteurs pensaient qu'il était superflu, inutile même, de parler d'une chose admise par tout le monde, d'un droit que personne n'ignorait.

Par contre, toutes les fois que la loi dit expressément qu'aucune indemnité ne sera accordée, c'est que l'expropriation a lieu, comme nous le verrons bientôt, à titre de peine comme sanction d'un devoir non accompli, d'une obligation non exécutée.

Pour les maisons, le doute ne peut exister en présence des textes formels que l'on rencontre dans le livre XV, titre I du code theodosien (lois 50, 51, 53).

Dans Tacite (ann. II, 87), nous voyons que lorsqu'il y avait lieu à expropriation de denrées, ceux qui supportaient les réquisitions touchaient une somme représentant la valeur de ce qu'ils étaient forcés d'abandonner.

« *Sœvitiam annonæ incusante plebe statuit frumento*
« *pretium quod emptor penderet, binosque nummos se*
« *additurum negotiatoribus in singulos modios.* »

Si un esclave, comme nous l'avons vu plus haut, pour des services rendus à la société, était enlevé du patri-moine de son maître, le fisc lui en remboursait la valeur.

« *Servi qui monetarios adulterinam monetam clan-*
« *destinis sceleribus exercentes in publicum detulerint*

« civitate romana donentur ut eorum domini pretium a
« fisco percipiant. »

Valère-Maxime nous rapporte aussi que les maîtres des esclaves, affranchis par Sempronius Gracchus à la suite du combat de Bénévent, dans une idée de patriotique générosité, n'exigèrent pas du fisc, bien éprouvé à ce moment, le prix de ces esclaves.

« Domini quoque eorum quos Sempronius Gracchus
« ob insignem pugnam Beneventi manumiserat pretia
« ab Imperatore exigere supersederunt. » (Liv. V, chap. VI.)

Le principe de l'indemnité n'est donc pas contestable.

Cette indemnité était accordée au maître et à tous ceux qui avaient sur l'objet exproprié un droit réel, par conséquent absolu et opposable *erga omnes* qui se trouvait annulé par l'expropriation.

Mais il pouvait arriver que le bien appartint à plusieurs en pleine propriété, ou que l'un eût la nue-propriété, un autre l'usufruit. Dans le premier cas, les propriétaires communs se partageaient la somme accordée ; dans le second, l'usufruitier n'avait qu'à exciper de sa qualité pour obtenir, croyons-nous, un quasi usufruit portant sur l'indemnité.

La loi 27, liv. XLVIII, tit. V, prévoit ces hypothèses dans le cas d'expropriation d'un esclave :

« Sed et si usufructus in servo alienus sit, inter
« dominum et fructuarium dividi debet æstimatio ; et si
« communis plurium servus erit, utique inter eos quoque
« erit æstimatio dividendo. »

Il en était évidemment de même pour les autres biens.

Lorsque le propriétaire avait donné à bail le bien qui plus tard lui était enlevé, le locataire ou fermier ne pouvait pas lui faire payer une indemnité pour inexécution de la convention. Dans cette circonstance, on appliquait probablement les dispositions de la loi 33 *locati conducti* (1) relatives au cas de force majeure. Le propriétaire ne pouvait être tenu qu'à restituer les loyers payés par anticipation. D'autre part, nous n'avons pas de texte qui puisse nous faire décider d'une façon certaine que l'expropriant réparait lui-même le préjudice subi par le preneur, car ce dernier n'a pas un droit réel sur l'objet exproprié.

Dans le cas particulier où des contestations étaient élevées sur la quotité de l'indemnité, les ayants droit prétendant que la chose avait une valeur plus grande que le prix offert, les intéressés devaient avoir recours aux censeurs sous la République, à l'empereur lui-même sous le régime impérial. Mais il est douteux qu'ils aient

(1) Loi 33 *locati conducti* Dig. liv. XIX, tit. II.

bien souvent usé de ce droit. Les textes manquent et il est fort probable que les propriétaires acceptaient ce qui leur était offert, reconnaissant qu'ils n'obtiendraient pas davantage par d'autres moyens (1).

Le plus souvent, l'expropriant payait en espèces la valeur des biens qu'il enlevait. Rien n'était plus naturel; on donnait ainsi une somme d'argent que l'exproprié pouvait employer au mieux de ses intérêts.

Mais il n'en était pas toujours ainsi. Nous voyons dans la loi 50, c. theod, liv. XV, tit. I, que lorsqu'il s'agit de construire les thermes d'Honorius, on donna en échange aux particuliers dont les biens avaient été expropriés, la jouissance de l'ancienne basilique :

« Nam in locum privati ædificiî quod in usum publi-
« cum translatum est, occupationem Basilicæ jubemus
« vetustæ succedere. »

On fit aussi un portique qui donnait accès dans cette nouvelle construction et ceux qui s'étaient vus déposséder pour ce second ouvrage eurent en compensation le

(1) A partir de Nerva un préteur fut institué pour régler les différends entre le Trésor et les particuliers; il devait avoir dans sa compétence le règlement des contestations concernant le montant de l'indemnité dans le cas d'expropriation. « Prætorem adjecit divus Nerva qui inter fiscum et privatos jus diceret. »

droit de construire des habitations au-dessus de ce portique.

« Pro loco quod quisque possederat superœdificandi
« licentiam habeat. »

Les termes employés dans la loi nous montrent bien que tous ces avantages étaient donnés en échange de ce que l'Etat s'appropriait, pour que les particuliers n'eussent pas à souffrir d'un travail qui devait tourner à l'avantage de la généralité.

« Ne census sui quisquam intercepta lucra deploret,
« sed e contrario cum pulchritudine civitatis etiam for-
« tunas suas auctas esse lætetur. »

Lorsque l'on construisit tout autour de Constantinople un mur jugé nécessaire pour la défense de la ville, on accorda aux particuliers, dont les biens avaient été employés pour cet immense travail, la jouissance des tours construites dans ce mur.

« Turres novi muri qui ad munitionem splendidissimæ
« urbis exstructus est, completo opere, præcipimus
« eorum usui deputari per quorum terras idem murus
« studio ac provisione tuæ magnitudinis et nostræ
« serenitatis arbitrio celebratur ».

La loi 2 au code de Justinien, liv. X, tit. XXVII, après avoir posé le principe de l'indemnité nécessaire, estimée équitablement *justis pretiis*, dit que l'on peut

accorder comme rémunération une remise d'impôt (1).

« Compensentur autem venditoribus pretia cum auraria collatione ».

Rien donc de moins établi d'une manière fixe que la manière dont était dédommagé celui qui avait à supporter les conséquences d'une expropriation.

Dans certains cas, sans doute les plus nombreux, une somme d'argent était octroyée en compensation du préjudice subi, mais dans d'autres on se contentait d'accorder un droit d'usage, droit exclusivement personnel et fragile entre tous ou la remise d'une charge à laquelle l'Etat avait droit (2).

C'est là une manière de procéder qui, forcément, ne tient pas compte de tous les éléments qui doivent être compris en bonne justice dans l'indemnité à payer au propriétaire pour qu'il n'ait pas à souffrir dans sa fortune d'une mesure imposée dans l'intérêt général.

Peu importe que les empereurs aient mis dans leurs constitutions que les citoyens devaient s'estimer heureux et se réjouir de voir les cités de plus en plus prospères et leurs droits respectés « Ita enim et splendor

(1) Même disposition dans la loi 3 c. th. liv. XV, tit. II.

(2) César concéda un droit d'habitation dans les villes de Dyrrhachium et de Philippes (Droit Cassius LI, IV.)

« operis et civitatis munitio cum privatorum usu et utilitate servabitur ».

Ce n'étaient là que des paroles, et il est évident qu'avec ce mode de fixation et d'estimation de l'indemnité, le propriétaire subissait un préjudice dont il n'obtenait pas une exacte compensation.

De cette manière, il ne pouvait être restitué, même à l'encontre de tout, le *damnum emergens*; à plus forte raison on ne lui tenait pas compte du *lucrum cessans* qui doit cependant, dans une certaine mesure, être pris en considération pour la fixation d'une indemnité juste et équitable.

Ce dernier point nous aide à trancher une question qui se pose maintenant tout naturellement à notre esprit. L'indemnité était-elle préalable ?

On sait que c'est un principe admis dans notre législation que nul propriétaire ne peut être exproprié sans toucher une rémunération qui doit être juste et doit, de de plus, précéder la prise de possession. En était-il de même à Rome ?

Pour le soutenir, on s'est appuyé sur les termes mêmes de quelques textes peu nombreux d'ailleurs.

Dans la loi 13, § 1, Dig., liv. VIII, titre IV, que nous avons déjà examinée, il est dit qu'avant tout travail, il faut payer l'indemnité fixée ;

« Ut si quis voluerit ex his cædere, non aliter hoc
« faciat, nisi prius solitum salarium per hoc domino
« præstet. »

La loi 2 du code de Justinien, liv. X, tit. XXVII, s'exprime ainsi :

« Nec æquum est qui nunc præbuit species et annonæ
« copiam attulit, ei postea pretia computari. »

Dans Frontin (*de aquæd*, 125), nous trouvons un sénatusconsulte rendu pour l'exécution de travaux nécessaires à la réparation d'un aqueduc. Il y est dit que « la terre, la glaise, la pierre, la brique, le sable, le bois et tous autres matériaux nécessaires pourront être extraits des propriétés particulières moyennant une indemnité », mais on n'établit pas que cette indemnité sera préalable.

De même dans tous les autres textes, jamais il n'est décidé que la rémunération sera payée avant toute immixtion, avant tout travail, tout empiètement sur le domaine des particuliers.

Il y a des cas où, sans contestation possible, l'indemnité n'était pas préalable, ne pouvait pas l'être.

Lorsque, pour réparer le préjudice subi, on faisait une remise d'impôt, quand on accordait la jouissance d'une partie des travaux nouvellement faits, il est évident que la réparation venait nécessairement après le dommage.

Nous croyons donc que les Romains, tout en accordant une indemnité au particulier lésé, n'ont jamais appliqué dans toute sa force le principe de l'indemnité préalable. Il a pu arriver, dans certaines circonstances, que la réparation précédât le dommage, mais de cas particuliers on ne peut conclure à l'existence d'une règle toujours suivie.

D'ailleurs, le principe de l'indemnité préalable n'est pas de l'essence de l'expropriation et la logique voudrait même que la réparation suive le préjudice. Il est donc bien admissible que le droit romain, dont le caractère logique éclate à chaque pas, n'ait pas voulu consacrer pour un préjudice inévitable, mais qui, cependant, n'avait pas encore eu lieu, la règle d'une indemnité payable avant tout acte dommageable.

Si aucune expropriation dans l'intérêt public ne peut avoir lieu sans que l'on rétribue le propriétaire, par contre, il y avait souvent dépossession sans indemnité.

C'était lorsque pour punir un propriétaire négligent ou coupable, on lui retirait ses biens, meubles ou immeubles.

Ainsi, celui qui laisse ses champs en friches pendant un certain nombre d'années, celui qui laisse sa maison tomber en ruines, peut en être dépouillé (loi 8 c. just., liv. XI, tit. LVIII ; loi 46 Dig., liv. XXXIX, tit. II).

C'est là une déchéance, une pénalité qui frappe le propriétaire.

Nous avons vu que les esclaves peuvent être enlevés à leurs maîtres dans l'intérêt public et qu'ils sont payés alors par le fisc.

La loi 56, § 3 c. just., nous rapporte la défense faite aux juifs et aux païens d'avoir des esclaves chrétiens. Ces derniers deviennent libres par le seul fait qu'ils appartiennent à de tels maîtres, et la loi ajoute : « Nihil « pro eorum pretiis penitus accipientibus dominis. » Là, encore, s'il n'y a pas lieu à indemnité, c'est pour punir ceux que la loi considère comme coupables d'avoir conservé des esclaves chrétiens.

Nous en avons une preuve dans les termes mêmes du texte :

« His ita dispositis, repetita lege jubemus ut nullus « judæus vel paganus vel hereticus servos christianos « habeat. Quod si inventi in tali reatu fuerint, sancimus servos omnibus modis liberos esse. » C'est pour punir ceux qui ont été trouvés *in tali reatu*, coupables d'un tel forfait.

De même, le maître est dépouillé sans indemnité aucune de tout droit sur la femme esclave qu'il prostitue, contrairement à la clause contenue dans l'acte de vente (loi 1, code, liv. IV, tit. XLVI). Quand l'ancien

maître, a dans l'acte de vente, exprimé la volonté que l'esclave ne soit pas prostituée, il y a droit acquis pour cette dernière, et ce droit s'impose à tous les maîtres successifs. Si l'un de ces derniers manque à cette obligation, il se rend coupable et la loi le frappe en lui enlevant ses droits sur l'esclave.

Dans les expropriations sans indemnité, il faut aussi ranger les confiscations, suites de condamnations judiciaires encourues. Elles sont nombreuses, mais n'ont aucun rapport avec le sujet que nous traitons.

Voilà donc ce qui se passait à Rome toutes les fois que pour élever une construction, pour faire un travail reconnu utile, on avait besoin du fonds d'un particulier ; toutes les fois que dans un but d'intérêt général on devait réquisitionner les denrées d'un cultivateur, affranchir les esclaves d'un maître, on n'hésitait pas à exproprier ces différents propriétaires, et on leur payait leurs biens d'après une estimation que certains auteurs nous font croire équitable (Frontin, *de aquæd*, 125), que d'autres nous présentent comme assez arbitraire.

Quels étaient les droits du propriétaire ? Quelles observations pouvait-il faire ? Un autre texte de Frontin (*de aquæd*, 128) semble établir que le propriétaire, sollicité de vendre une partie de son domaine, pouvait en imposer l'acquisition totale :

« Si difficilior possessor in parte vendenda fuerat,
 « pro toto agro pecuniam intulerunt, et post determi-
 « nata necessaria loca, rursus eum agrum vendiderunt. »

C'est le seul texte qui nous rapporte un fait de cette nature. Peut-on en conclure que c'était une règle générale ? Nous ne le croyons pas. L'on sait, en effet, qu'en droit romain, les décisions émanées des divers pouvoirs se limitent étroitement à leur objet (1).

D'autre part, que pouvaient les particuliers pour protester contre les projets dont l'exécution devait amener leur dépossession ? Rien ou presque rien.

Les protestations, s'il s'en produisait, n'avaient pas une bien grande valeur ; on n'y attachait pas beaucoup d'importance. Nulle part, en effet, dans aucun texte des juriconsultes, nous ne voyons un propriétaire se refusant de céder le bien qui lui était demandé.

Comme nous l'avons déjà dit, il semble bien que les propriétaires eux-mêmes n'étaient pas consultés. On a voulu voir dans un passage de Tacite (2) (Ann. I, 79)

(1) Une telle décision se comprenait d'ailleurs pour les aqueducs car les propriétés riveraines pouvaient être endommagées par les eaux.

(2) Actum deinde in senatu ab Arruntio et Ateio, an, ob moderandas Tiberis exundationes, verterentur flumina et lacus per quos augescit : auditæque municipiorum et coloniarum legationes.

une enquête de *commodo* et *incommodo* pour savoir si le projet était considéré comme utile par la majorité des intéressés. Ce serait plutôt le contraire :

Si les délégations des municipes et des colonies vinrent à Rome pour supplier de ne pas exécuter les travaux, c'était simplement pour y apporter une respectueuse protestation sans valeur légale aucune, mais qui pouvait être de nature à émouvoir les pouvoirs publics. L'auteur nous rapporte d'ailleurs que ce but fut atteint.

Dans la loi 3 au code de Justinien, livre VIII, tit. X, il est question de transformer en jardin une maison qui tombait en ruines *in hortum couvertere*. Il y est constaté que les voisins ne s'y opposaient pas.

On ne peut conclure de ce fait à l'existence d'une enquête lorsqu'il s'agissait d'exécuter un ouvrage d'intérêt commun. Dans le titre du code dont cette loi est extraite, il est question de travaux exécutés par les particuliers. Il est facile de le constater par l'intitulé *de ædificiis privatis*. Cela n'a donc aucun rapport avec l'expropriation pour cause d'utilité publique et l'argument qu'on en a tiré manque de base.

L'existence d'une véritable enquête de *commodo* et *incommodo* devant naturellement se faire sur les lieux où sont exécutés les travaux et appelée à amener les objections de tous les intéressés, n'existait donc pas.

Il a pu y avoir des protestations isolées, les protestataires ont réussi dans quelques cas à obtenir gain de cause, mais il est impossible d'admettre, avec les documents que nous possédons, que l'Etat, avant toute dépossession, devait demander l'avis des intéressés à l'entreprise nouvelle.

Voici comment les choses devaient se passer : Sous la République, une fois l'utilité générale des travaux reconnue par le sénat, les censeurs ; sous le régime impérial, l'empereur ; en vertu de l'autorité spéciale dont ils étaient investis, de l'*imperium*, opéraient la transmission au domaine public des biens nécessaires. Par le fait seul que cette autorité avait désigné les choses dont le besoin se faisait sentir, les propriétaires perdaient tous leurs droits. Ils ne pouvaient que supplier de revenir sur une décision qui leur occasionnait peut-être un préjudice irréparable.

CONCLUSION

Dans les monuments de jurisprudence romaine qui sont parvenus jusqu'à nous, il n'y a pas de codification spéciale qui traite de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

Nous avons été obligé de puiser à bien des sources pour établir les règles qui nous paraissent avoir été suivies.

Dans l'examen des nombreux textes que nous avons passés en revue, ce qui nous a le plus frappé, c'est le peu d'autorité accordé au propriétaire dont on ne parle presque jamais. Pas d'enquête où il pourrait exposer les raisons qui, selon lui, semblent s'opposer à la réalisation du projet ; nulle marque d'un droit de reprise ou de préemption.

Aussi, ce qui se pratiquait à Rome était plutôt une vente forcée qu'une véritable expropriation, comme nous la comprenons maintenant. Le propriétaire ne semblait avoir qu'un seul droit : recevoir la somme qui lui était octroyée en dédommagement.

Il n'y avait pas une procédure, comme celle que nous

possédons, où sont entassées les garanties que peut désirer le propriétaire, afin de n'être dépouillé de son bien qu'à la dernière extrémité et dans la seule mesure exigée par l'intérêt général.

C'est ce qui explique que l'expropriation ait pu s'étendre aux meubles aussi bien qu'aux immeubles, à l'encontre de ce qui a lieu dans la loi française et dans la plupart des lois actuelles.

Si nous n'admettons pas cela, c'est que, vu l'extrême facilité de remplacement des objets mobiliers, leurs changements incessants, il serait dérisoire de leur appliquer toutes les formalités exigées pour l'expropriation des immeubles. La possibilité du recel est encore un obstacle que l'on pouvait probablement tourner par des mesures en rapport avec le régime autoritaire dont l'Etat romain a été doté pendant si longtemps.

Il nous paraît donc évident que la propriété, si respectée dans les rapports entre particuliers, n'était pas entourée, à Rome, d'une barrière assez forte contre les empiètements de l'autorité supérieure.

A quoi attribuer cette insuffisance de garantie? D'abord, sans doute, à la toute-puissance des représentants du pouvoir. Peut-être aussi faut-il voir là une suprême manifestation du principe de l'ancienne possession des biens par l'Etat.

En droit romain, le principe de l'expropriation pour cause d'utilité publique existait donc et était appliqué. Les propriétaires dépossédés recevaient certainement une indemnité.

Mais comme on peut le juger d'après ce qui nous est parvenu, il devait y avoir là un grand arbitraire, les constitutions et les lois ne limitant pas strictement les cas d'expropriation et ne réglant pas d'une manière définitive le mode de fixation de l'indemnité.

Nous ne pouvons admettre complètement l'opinion que M. de Fresquet a émise dans sa dissertation (revue historique de droit, 1860, p. 97). Selon lui, rien ne manquait à Rome pour que la propriété fût aussi bien protégée contre l'Etat que contre les particuliers.

Il croit voir dans les textes le principe de l'indemnité préalable et la nécessité de l'enquête de *commodo* et *incommodo*. Nous avons combattu ces idées et nous croyons qu'il a existé sur ce point dans le droit romain, si complet cependant dans les autres matières, une lacune que le régime impérial s'est bien gardé de combler.

DROIT FRANÇAIS

—

NATURE LÉGALE

ET

LIMITES DU DROIT D'EXPROPRIATION

pour cause d'utilité publique

CHAPITRE I

LÉGITIMITÉ DU DROIT D'EXPROPRIATION

La légitimité du droit d'expropriation est facile à établir. Elle résulte de la nécessité où se trouve chaque Etat d'exécuter les nombreux travaux publics qui doivent contribuer à lui assurer la prospérité dont il a besoin.

A notre époque surtout, d'une activité si féconde, une nation, pour ne pas déchoir, doit porter son attention sur toutes les questions intéressant le bien-être et le développement de la généralité.

C'est la tâche que doit se proposer chaque Etat, c'est sa plus belle mission.

Pour la remplir, il doit s'occuper de tout ce qui est de nature à procurer un avantage soit moral et intellectuel, soit économique. Il fera construire des maisons d'école, car c'est en répandant l'instruction dans les masses que l'on réussit à faire disparaître les anciens préjugés si funestes à toute idée de développement et

d'amélioration. Des bâtiments pour les tribunaux seront élevés, et le peuple reconnaîtra que personne ne doit se faire justice à soi-même, une autorité spéciale existant pour faire respecter les biens et les personnes. Des hôpitaux et des maisons de secours seront construits pour venir en aide aux malheureux et aux déshérités, qui ne doivent pas être oubliés au milieu des préoccupations multiples de tout gouvernement. On bâtera des mairies où sera centralisée l'administration de la commune et où seront discutées, par les représentants, toutes les questions intéressant la majorité des habitants.

Combien d'autres édifices, nécessaires au développement de la communauté, devront être élevés ! Nous ne pouvons insister davantage.

L'intérêt économique de la nation exige aussi qu'une grande extension soit donnée aux moyens de communication, qu'on en augmente sans cesse le nombre. C'est ce qui explique les immenses travaux que l'on exécute à chaque instant pour ouvrir ou modifier les routes, les rues et places, pour creuser les canaux, pour créer de nouveaux ports, car il est aussi nécessaire de veiller à la facilité des relations avec les nations étrangères que de procurer des communications rapides entre toutes les parties de chaque Etat. Nos voisins nous enverront certains de leurs produits ; ils viendront chez nous se

rendre compte de l'état et de la qualité des nôtres, et il s'établira ainsi un mouvement de commerce qui ne pourra manquer d'être utile à tous, car il augmentera le bien-être et la richesse des nations qui y auront participé. La facilité des relations amène forcément une diminution du prix de tous les produits, surtout de ceux qui viennent des pays éloignés; de là résulte un avantage pour le consommateur. Mais, d'un autre côté, elle multiplie les débouchés, rend plus grand le nombre des demandes; c'est donc là encore une source de profits pour le producteur.

Les chemins de fer jouent aujourd'hui un rôle énorme dans cette distribution des richesses. Depuis leur invention, depuis la création de ces réseaux qui vont sans cesse en s'allongeant, les conditions économiques ont subi une transformation complète, il en est résulté un bien-être ignoré jusque-là.

Une économie considérable sur les transports a de ce chef été réalisée et a tourné au profit des intérêts généraux du pays. M. de Freycinet, dans un discours qu'il prononça le 14 mars 1878, a établi d'une façon toute mathématique l'importance des bénéfices que le pays retire de l'exploitation des voies ferrées :

« C'est, dit-il, l'économie qu'ils permettent de réaliser
« sur les transports qui fait au point de vue commercial

« le véritable revenu des chemins de fer. Or, savez-
« vous ce que coûtaient les transports avant la création
« des chemins de fer, et ce qu'ils coûtent encore là où
« il n'y a pas de chemin de fer pour les voyageurs et les
« marchandises ? La dépense est de trente centimes par
« tonne et par kilomètre, alors que grâce aux chemins
« de fer, cette dépense est en moyenne de six centimes.
« La communauté réalise donc un bénéfice de vingt-
« quatre centimes sur trente ; en d'autres termes la
« communauté réalise un profit égal à quatre fois le
« péage du trafic, à quatre fois la recette brute.

« Ainsi, là où il y a une recette brute de un, le pays
« bénéficie de quatre. Donc, aujourd'hui que la recette
« brute de tous les chemins de fer français est de
« 850 millions, le bénéfice du pays se chiffre par quatre
« fois cette somme, c'est-à-dire trois milliards et demi.

« Et voilà pourquoi les chemins de fer ont changé la
« face du pays. Croyez-vous que si les chemins de fer
« n'avaient donné que les 300 millions de bénéfice qu'ils
« rapportent par an, ils auraient produit les résultats
« merveilleux que vous voyez ? »

Ces chiffres n'ont pas besoin de commentaire. Notons
qu'il est question là seulement du profit commercial ; il
est immense déjà et doit l'emporter sur l'idée de bénéfice
à réaliser pour l'exploitant.

Il existe encore un intérêt supérieur qui pousse à l'agrandissement du réseau et souvent à la création de lignes improductives, commercialement peu utiles, c'est la considération de la défense du territoire. Pour s'assurer le respect des nations voisines, la possibilité de résister à toutes les attaques, de relever toutes les atteintes à la dignité, d'exiger une réparation pour toutes les injustices dont un autre Etat peut être l'auteur, il est nécessaire d'être fort et d'inspirer un peu de crainte. C'est là une condition de prospérité pour une grande nation. Toute sa vie économique est comme paralysée si elle ne paraît pas assez forte pour résister à une invasion, si elle semble à la merci d'un ennemi qui pourra en toute sécurité choisir son moment pour fondre sur elle.

Les capitaux l'abandonneront, les industries hésiteront à se fixer sur son sol, le commerce sera toujours languissant.

Voilà ce qui explique l'utilité, au point de vue général, des casernes que l'on construit, des forteresses dont on hérise tous les points du territoire. C'est là aussi que se trouve un des grands avantages des chemins de fer. Par eux est assurée la promptitude du transport des troupes sur les points menacés. En considérant leur réseau si vaste, la sécurité nécessaire à la prospérité économique

de la nation est augmentée. Le peuple est amené à envisager avec moins d'effroi une éventualité terrible dans tous les cas, mais funeste surtout à celui qui sort vaincu de la lutte et qui devra passer un temps de souffrance si long à reconstituer ses forces brisées, à reconquérir son prestige disparu, à relever son industrie et son commerce le plus souvent anéantis.

Les routes qui ne rapportent aucun profit pécuniaire à l'Etat, les canaux de navigation qui ne produisent qu'une somme extrêmement faible, n'en sont pas moins d'une très grande utilité pour la nation tout entière ; personne ne le conteste et les Etats ont, à toutes les époques, constaté la grande utilité de ces différents travaux.

Les Romains avaient un réseau de belles et bonnes routes. A mesure qu'ils étendaient leur conquête, leur premier soin était toujours d'établir dans les provinces soumises bon nombre de voies, dont le caractère stratégique était certainement prédominant au début, mais qui n'en augmentaient pas moins dans la suite la prospérité du pays.

Voilà donc bien des travaux utiles à la communauté. Nous ne les avons pas cités tous ; c'eût été une énumération trop longue et nous aurions trop à faire de montrer pour chaque genre d'ouvrage en quoi la généralité y est intéressée.

Origine du droit d'expropriation. — Dans l'exécution de ces travaux, il arrive souvent que le devoir de l'État, qui est de veiller au développement de la généralité, se trouve en conflit avec un droit particulier, le plus sacré entre tous, le droit de propriété.

Une route, un chemin de fer sont à l'état de projet ; ils seraient spécialement utiles à une partie du territoire et procureraient un avantage à la nation entière. Un hôpital ou une maison d'école sont demandés par les habitants d'une contrée, la nécessité s'en impose. Mais, pour construire cette école ou cet hospice, pour créer la ligne demandée, il faut que les propriétaires abandonnent leurs droits sur les terrains nécessaires à ces entreprises.

Si le propriétaire refuse de céder son bien, que va-t-il arriver ? Faudra-t-il que l'intérêt général s'efface devant la résistance d'un seul individu ? Devra-t-on donner au particulier le pouvoir de mettre à néant tous les projets qui étaient destinés à augmenter le bien-être de la nation ?

Certes, le droit de propriété est respectable entre tous ; il est la base de notre société et il doit être protégé d'une manière efficace par les lois. C'est le produit de l'activité humaine, le fruit du travail de l'homme ; sans lui la vie manque de but. Mais il n'en faut pas faire une arme contre tout progrès ; il ne faut pas l'entourer d'une barrière qu'il ne serait pas possible d'entr'ouvrir quelquefois.

Notre législation l'a bien compris. Dans le droit civil lui-même, on peut constater de nombreuses restrictions au complet exercice du droit de propriété. Dans certaines circonstances, des limites sont apportées à la jouissance du propriétaire.

C'est ainsi que sont non susceptibles de propriété, les chemins publics, les fleuves et rivières navigables, les rivages de la mer, les ports, havres, rades, etc. (art. 538 c. civ.). Ce sont des biens du domaine public.

Dans les familles, les substitutions sont restreintes au premier degré (art. 1048 c. civ.).

L'art. 910 soumet à une surveillance étroite et à des conditions spéciales les donations de biens aux établissements publics; ce sont là des atteintes au droit de libre disposition du propriétaire.

Les rapports de voisinage entraînent aussi des obligations qui sont énumérées dans les articles 651, 671, 674 du code civil. Le propriétaire n'est pas complètement libre, même sur son terrain, de faire toutes les plantations qu'il veut, d'exécuter tous les travaux qui lui plaisent; il doit dans bon nombre de cas observer des règlements qui lui imposent de laisser une certaine distance entre les ouvrages qu'il accomplit et le fonds du voisin.

L'atteinte la plus grave qui résulte du droit civil est

édictee par l'art. 661 qui donne à tout propriétaire joignant un mur le droit d'en acquérir la mitoyenneté. Il y a là un véritable dépouillement pour le premier propriétaire dont le droit absolu est changé en un état d'indivision. L'acquéreur obtient de par la loi des pouvoirs très étendus, puisque son droit de propriété porte non pas sur la moitié du mur, mais sur la totalité d'une façon indivise.

Ces restrictions au droit de propriété nous montrent qu'il devait céder dans certains cas, même devant l'intérêt privé. A plus forte raison, devait-on décider que l'intérêt général prévaudrait toutes les fois qu'il serait bien évident et qu'il ne pourrait être contesté.

Ici se posent les questions suivantes :

Qui décidera qu'un travail est d'utilité générale ?
Quel sera le critérium applicable en la circonstance ?
La première amène à étudier la déclaration d'utilité publique.

Déclaration d'utilité publique. -- Notre législation a varié sur ce point. La loi du 3 mai 1841 faisait une distinction entre les grands travaux publics, quel que soit celui qui les exécute : Etat, département, commune, et les autres travaux. Une loi était nécessaire pour la déclaration d'utilité publique des premiers. Pour la seconde catégorie, il suffisait d'une ordonnance royale.

Cela résulte des termes de l'art. 3 de la loi du 3 mai 1841 :

« Tous grands travaux publics, routes royales,
« canaux, chemins de fer, canalisation des rivières,
« bassins et docks entrepris par l'Etat, les départements,
« les communes ou par compagnies particulières, avec
« ou sans péage, avec ou sans subside du Trésor, avec
« ou sans aliénation du domaine public, ne pourront
« être exécutés qu'en vertu d'une loi qui ne sera rendue
« qu'après une enquête administrative.

« Une ordonnance royale suffira pour autoriser l'exé-
« cution des routes départementales, celle des canaux
« et chemins de fer d'embranchement de moins de
« 20 kilomètres de longueur, des ponts et de tous autres
« travaux de moindre importance. — Cette ordonnance
« devra également être précédée d'une enquête. — Ces
« enquêtes auront lieu dans les formes déterminées par
« un règlement d'administration publique. »

Cet état de choses fut modifié sous l'empire. On en vint à un système plus en rapport avec le régime autoritaire dont on était doté.

Le 25 décembre 1852, intervint un sénatus-consulte dont l'art. 4 est ainsi conçu : « Tous les travaux d'utilité
« publique, notamment ceux désignés par l'art. 10 de
« la loi du 21 avril 1832 et l'art. 3 de la loi du 3 mai

« 1841, toutes les entreprises d'intérêt général sont
« ordonnées ou autorisées par décret de l'empereur.
« Ces décrets sont rendus dans les formes prescrites
« pour les règlements d'administration publique. »

Ce sénatus-consulte imposait un décret rendu en la forme des règlements d'administration publique dans tous les cas où, auparavant, une loi était nécessaire.

La loi du 27 juillet 1870 revient en partie au principe de la loi du 3 mai 1841. Toutefois, elle ne soumet à la nécessité d'une loi que les grands travaux faits par l'Etat. Les autres restent toujours régis par le sénatus-consulte de 1852.

Il est donc nécessaire de distinguer, maintenant, entre les travaux nationaux, d'une part, et ceux qui sont exécutés par les départements, les communes, les établissements publics, d'autre part.

Dans les premiers, ceux qui peuvent être qualifiés de grands travaux : routes nationales, canaux, chemins de fer, canalisation de rivières, bassins et ports, sont seuls soumis à la nécessité d'une loi pour la déclaration d'utilité publique.

L'importance de cette prérogative pour le pouvoir législatif est facile à saisir : Puisque l'intérêt général doit faire céder devant lui les droits des particuliers, toutes les fois qu'une loi sera votée reconnaissant l'uti-

lité publique d'un ouvrage de cette nature, il sera nécessaire, pour l'exécuter, de s'emparer de certains biens et de porter atteinte à des droits légitimement acquis. De plus, les finances de l'Etat seront engagées dans l'entreprise, souvent pour des sommes considérables. On comprend que le pouvoir législatif se soit réservé de décider en pareil cas. Il a ainsi mis la main sur une partie de l'administration. C'est, en effet, le rôle d'un administrateur de s'enquérir des transformations à opérer, des améliorations à réaliser, des travaux à exécuter, d'apprécier, en un mot, les circonstances qui peuvent amener à faire reconnaître l'utilité d'une mesure projetée. Mais, dans le cas spécial des grands travaux, la déclaration d'utilité publique touche à des intérêts primordiaux dont le pouvoir législatif ne peut se désintéresser.

Pour les autres travaux de l'Etat, il faut un décret rendu en la forme des règlements d'administration publique, c'est-à-dire sur l'avis de l'assemblée générale du conseil d'Etat. C'est ce que dit la loi du 27 juillet 1870 :

« Un décret impérial, rendu en la forme des règlements d'administration publique et également précédé
« d'une enquête, pourra autoriser l'exécution des canaux
« et chemins de fer d'embranchement, de moins de vingt
« kilomètres de longueur, des lacunes et rectifications

« de routes impériales, des ponts et de tous autres travaux de moindre importance. »

Le système établi ici n'est pas à l'abri de tout reproche. Après avoir rangé les chemins de fer et les canaux parmi les grands travaux, on met à part ceux des embranchements qui ont moins de vingt kilomètres, dont la déclaration d'utilité publique est prononcée par décret; puis à côté, on refuse d'étendre la compétence du pouvoir exécutif aux petites lignes de moins de vingt kilomètres qui ne sont pas des embranchements. Un danger apparaît. Le pouvoir exécutif ne pourrait-il pas décréter des lignes très longues, sous prétexte d'embranchement, en les faisant construire par tronçons de 20 kilomètres qu'il souderait bout à bout ?

Une loi du 11 juin 1880, art. 2, vient encore ajouter une anomalie à celles que nous venons de signaler. Elle exige l'intervention du pouvoir législatif pour la déclaration d'utilité publique des lignes d'intérêt local quelle que soit leur longueur. On a dit que le pouvoir exécutif ne savait pas toujours assez résister aux influences particulières et aux sollicitations des intéressés; que les Chambres seules avaient assez d'indépendance pour cela. Il n'en est pas moins vrai qu'avec un tel système, les moindres lignes d'intérêt local, n'eussent-elles que deux ou trois kilomètres nécessitent l'intervention du

pouvoir législatif, alors que des lignes d'intérêt général de vingt kilomètres de longueur peuvent être déclarées d'utilité publique par le pouvoir exécutif.

Pour les travaux des départements, des communes, il faut un décret en la forme ordinaire pour la déclaration d'utilité publique, sauf pour l'ouverture et le redressement des chemins vicinaux de grande communication ou d'intérêt commun, alors une délibération du conseil général déclare l'utilité publique des travaux à exécuter (loi du 10 août 1871, art. 44).

Une délibération de la commission départementale, prise sur l'avis du conseil municipal, suffit s'il s'agit de l'ouverture ou du redressement d'un chemin vicinal ordinaire (loi du 10 août 1871, art. 86).

Caractère que doit présenter l'entreprise. — L'autorité chargée de déclarer l'utilité publique étant ainsi nettement établie, quel critérium permettra de décider qu'une entreprise est utile à la généralité ?

Il semble que plusieurs solutions sont possibles.

On pourrait concevoir que la loi énumérât les catégories d'entreprises qui seraient déclarées d'utilité publique. Cette pratique ne semble guère possible dans la vie si variée d'un peuple, avec les progrès toujours incessants des sciences et des arts. Pour suffire aux besoins journaliers, les catégories devraient être

fixées d'une façon si générale qu'elles ne procureraient aucune protection contre un abus possible et ne pourraient servir qu'à entraver la marche dans la voie du progrès.

Aussi, notre législation n'a-t-elle pas admis cette solution. La loi française est muette sur ce point. L'autorité compétente a toute liberté pour décider si un travail a un caractère d'utilité suffisamment générale pour être exécuté en ayant recours aux moyens exceptionnels des entreprises publiques, en enlevant aux propriétaires leurs biens à l'aide de l'expropriation.

En l'absence de textes précis et limitatifs, n'est-il pas possible de poser quelques principes qui devront toujours être suivis ? A quelles conditions, en fait, pourra-t-on enlever au particulier son bien ?

Il faut, comme nous l'avons déjà dit, une entreprise qui poursuit des buts publics. Sera considérée comme telle, non seulement celle qui est provoquée par des raisons de nécessité, mais encore celle qui a lieu pour des motifs d'utilité générale, sans quoi, il arriverait bien souvent que des entreprises exigées par l'intérêt évident de l'Etat n'auraient pas lieu. Le développement de la généralité en souffrirait.

Par contre, le simple agrément ne suffit pas. Il peut être difficile, dans certains cas, de distinguer l'agrément

de l'utilité; ce sont choses relatives. Une entreprise qui, à un moment donné, serait seulement agréable, peut, quelque temps après, être très utile; il n'y a pas de règle générale. Néanmoins, c'est un principe qui doit être mis en évidence pour la sécurité de la propriété.

Faudra-t-il que l'entreprise publique, pour avoir le droit de recourir à l'expropriation, soit utile à tous les citoyens? Non, évidemment, ce serait trop demander; il suffit qu'un certain nombre en tire profit, car il ne faut pas perdre de vue que toutes les parties d'un Etat sont en étroite relation, comme dans tout organisme bien composé, et sont soumises à l'influence d'actions réciproques. Ce qui est utile à l'un, l'est aussi, dans une certaine mesure, à l'autre et, par suite, est profitable à la généralité.

C'est donc le but de l'entreprise que l'on doit considérer pour estimer si on doit lui accorder le caractère d'entreprise publique et lui en attribuer les prérogatives.

Un travail, si considérable qu'il soit, si artistique qu'il paraisse, lorsqu'il sert seulement à des buts privés, ne peut donner lieu à aucune expropriation. Dans ce cas, nul propriétaire ne peut être forcé d'abandonner son bien. Il n'y a plus lutte de l'intérêt de la généralité contre un droit du particulier, par conséquent, il n'existe aucun motif pour que ce dernier disparaisse.

Des formes spéciales doivent donc être observées pour éviter tout abus, de manière que la sécurité de la propriété subsiste autant que possible, car ce n'est pas la limiter arbitrairement que de faire prévaloir l'intérêt général lorsqu'il est véritablement en jeu.

Raison légale de l'expropriation. — La raison légale de l'expropriation, ce qui la justifie pleinement, c'est qu'une entreprise publique a besoin, pour sa réalisation, de l'emploi d'une propriété étrangère. Le droit du particulier doit s'effacer. En dehors de ce cas, personne, pas même l'Etat, ne peut le supprimer.

L'Etat, en effet, ne fournit pas le droit de propriété ; il ne fait qu'en régler l'exercice dans l'intérêt de la vie commune des particuliers à l'intérieur de son domaine. Il faut une collision entre les buts que l'Etat doit poursuivre et le droit de propriété pour que celui-ci soit forcé de disparaître.

Si l'Etat ne restait pas enfermé dans ces strictes limites, il menacerait la sécurité de la propriété et par là, agirait contrairement à son essence la plus intime. Or, l'indestructibilité de la propriété doit être affirmée avec d'autant plus de force qu'elle reçoit tous les jours des attaques de plus en plus violentes.

Il faut surtout bien se garder d'admettre, comme l'avaient fait les Romains, que l'Etat a le pouvoir d'en-

lever une terre au propriétaire qui ne la cultive pas, ou de s'emparer d'une maison en ruines que le propriétaire ne relève pas. Sous l'apparence de vouloir contribuer à l'intérêt général, cette théorie renferme, au contraire, un sérieux danger pour lui, parce qu'elle conduit à la tutelle de l'État et menace la sécurité de la propriété. L'État a bien le droit de contraindre, dans des buts publics, le particulier à céder son droit sur un objet, mais il ne peut lui nuire dans sa fortune et lui imposer des modes d'administration qui ne lui plaisent pas.

Le droit d'expropriation strictement limité est légitime ; il n'est pas possible d'admettre qu'un particulier puisse s'opposer à l'exécution de travaux utiles à la généralité. Mais le propriétaire ne doit pas souffrir de préjudice dans sa fortune ; il recevra l'entier équivalent de ce qu'il abandonne. On lui impose un grand sacrifice quand on lui enlève une partie de son patrimoine ; il est tout naturel de lui donner droit à un dédommagement complet.

A toutes les époques, dans toutes les législations, on a reconnu la nécessité et la légitimité du droit d'expropriation. Mais il est arrivé parfois, comme à Rome, que la propriété individuelle et les biens des particuliers n'étaient pas suffisamment protégés.

Historique du droit d'expropriation. — Dans notre ancien droit, l'expropriation était pratiquée sous le nom

de retrait d'utilité publique ; elle a été réglée principalement par les ordonnances de 1667, 1706 et 1755. Nous avons des lettres patentes et des arrêts du conseil qui montrent que des indemnités étaient accordées (1).

C'était là une conséquence de l'idée de propriété individuelle qui se trouve déjà exposée énergiquement dans une remontrance que Jean Juvénal des Ursins, chancelier de France du temps du roi Charles VII, fit à ce prince :

« Quelque chose qu'aucuns disent de votre puissance
« ordinaire, vous ne pouvez pas prendre le mien ; ce
« qui est mien n'est pas vôtre. Peut bien être qu'en la
« justice vous êtes souverain et va le ressort à vous.
« Vous avez votre domaine et chacun particulier le
« sien. »

Montesquieu, dans l'*Esprit des Loix*, signale un passage de Beaumanoir qui établit qu'au XII^e siècle on expropriait moyennant indemnité pour l'établissement des chemins :

« Après que les peuples qui détruisirent les Romains
« eurent abusé de leurs conquêtes mêmes, l'esprit de

(1) Lettres patentes de Charles VI, avril 1407, qui proclament le droit royal de reprise à l'occasion de la ville, terre et châtellerie de Taillebourg.

« liberté les rappela à celui d'équité. Les droits les plus
« barbares, ils les exercèrent avec modération, et si l'on
« en doutait, il n'y aurait qu'à lire l'admirable ouvrage
« de Beaumanoir qui écrivait sur la jurisprudence dans
« le XII^e siècle.

« On raccommodait de son temps les grands chemins
« comme on fait aujourd'hui. Il dit que quand un grand
« chemin ne pouvait être rétabli, on en faisait un autre,
« le plus près de l'ancien qu'il était possible, mais
« qu'on dédommageait les propriétaires aux frais de
« ceux qui tiraient quelque avantage du chemin. »

Les édits relatifs à la construction des canaux de Briare, du Languedoc, d'Orléans et de Givors imposent tous aux concessionnaires l'obligation d'indemniser les propriétaires dépossédés. Montesquieu le constate encore dans l'*Esprit des Lois* :

« Si le magistrat politique veut faire quelque édifice
« public, quelque nouveau chemin, il faut qu'il indem-
« nise. Le public est, à cet égard, comme un particulier
« qui traite avec un particulier. C'est bien assez qu'il
« puisse contraindre un citoyen de lui vendre son héri-
« tage, et qu'il lui ôte ce grand privilège qu'il tient de la
« loi civile, de ne pouvoir être forcé d'aliéner son bien. »

Toutefois, nous devons convenir que, sous l'ancien régime, il n'y avait pas de réglementation générale con-

cernant l'expropriation. Il en résultait que les droits des individus n'étaient pas entièrement sauvegardés. L'indemnité, évaluée par les commissaires royaux, les intendants des provinces, n'était pas toujours pour le propriétaire la juste réparation du préjudice qu'il subissait. En outre, elle n'était pas préalable, et il arrivait quelquefois qu'elle n'était pas payée faute d'argent.

L'expropriation est donc d'une pratique constante. C'est une mesure imposée pour le développement de la nation. Aussi, lorsqu'en 1789, l'inviolabilité de la propriété fut érigée au nombre des droits de l'homme et du citoyen, on admit immédiatement une restriction dans l'intérêt général.

Les constitutions des 3-14 septembre 1791, art. 17, et 24 juin 1793, art. 19, proclamèrent « que la propriété « étant un droit inviolable et sacré, nul ne pouvait en « être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, « légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la « condition d'une juste et préalable indemnité. »

En s'attachant à la lettre même de ces constitutions, le droit d'expropriation eût été trop restreint, imité qu'il était aux cas de nécessité publique. Il serait arrivé souvent que des travaux, bien avantageux cependant à la généralité, n'auraient pu être exécutés; l'action de l'Etat eût été entravée. Aussi, bientôt une modification

fut opérée; les mots « nécessité publique » firent place à ceux d' « utilité publique » que nous retrouvons dans l'article 545 c. civ. :

« Nul ne peut être contraint de céder sa propriété, « si ce n'est pour cause d'utilité publique et moyennant « une juste et préalable indemnité. »

Tels sont les vrais principes qui doivent être suivis pour faire fléchir le droit du particulier devant l'intérêt général bien évident et constaté selon les formes prescrites. Tout préjudice devra être entièrement réparé, personne ne devant souffrir dans sa fortune d'une mesure qu'il n'a pas demandée.

Avant de terminer ce chapitre, nous allons rechercher s'il n'est pas possible de classer en un certain nombre de catégories, les différentes entreprises qui, par suite de leur caractère d'utilité publique, permettent pour leur exécution de recourir à l'expropriation.

Ces travaux nous semblent poursuivre toujours un des buts suivants :

1° Un but économique, lorsque, de leur réalisation, résultera un accroissement des richesses, une plus grande facilité des relations, une augmentation du bien-être. C'est le cas des routes, des chemins de fer, des canaux nouvellement créés, des ports, etc.;

2° Un but intellectuel, moral, atteint par la construc-

tion des maisons d'école, des églises, des mairies, des établissements pour les sourds-muets, les aveugles ;

3° Un but sanitaire quand on bâtit des hôpitaux, des maisons de fous ;

4° Un but de sécurité pour la construction des prisons, des établissements pour les tribunaux ;

5° Un but militaire qui englobe les forteresses, les casernes et tous les ouvrages de défense nécessaires à la garde du territoire.

CHAPITRE II

NATURE LÉGALE DE L'EXPROPRIATION

Comme nous venons de le voir, l'expropriation a une base solide dans la raison humaine qui se refuserait à admettre que la volonté d'un particulier pût faire obstacle à un progrès dont la généralité devrait profiter. Elle a aussi un point d'appui dans la pratique des législations actuelles et des législations anciennes qui, toutes, l'admettent maintenant ou en ont fait jadis l'application.

Il nous faut déterminer, maintenant, en quoi consiste juridiquement l'expropriation, sur quels biens elle porte.

Biens qui peuvent être l'objet de l'expropriation. — Chez nous, à l'encontre de ce qui se passait chez les Romains, l'expropriation ne s'applique qu'aux immeubles ; le propriétaire ne peut, par cette mesure, être atteint dans sa fortune mobilière. Il arrive parfois que des meubles sont enlevés à leur propriétaire, cela se présente dans

les réquisitions. Mais ce n'est pas là un cas d'expropriation dans le sens juridique du mot.

Ce qui caractérise l'expropriation, c'est l'entreprise publique qui la rend indispensable. Toute dépossession pour un autre motif, n'est pas une expropriation.

Lorsque, pour les besoins de l'armée, on enlève au propriétaire le blé, le pain, la viande nécessaires à l'alimentation d'une troupe, il n'y a pas dépossession pour une entreprise publique ; il ne s'agit que d'un besoin impérieux et actuel ; c'est l'exercice d'un droit imposé par une nécessité de l'Etat, dont on n'a en vue que la conservation, il faut alors une action prompte et immédiate ; l'expropriation, avec toutes ses formes, ne s'y prêterait pas.

La complication des formes de l'expropriation, le grand nombre des mesures prises dans l'intérêt du propriétaire, sont encore un motif pour que l'on n'étende pas cette mesure aux biens mobiliers.

Notre loi prescrit d'abord une enquête dont le résultat doit être d'un grand poids dans la décision à prendre. Tous ceux qui croient l'entreprise projetée inutile ou nuisible, sont admis à émettre leur avis et à donner leurs raisons.

Après l'enquête, vient la déclaration d'utilité publique, tantôt par une loi, tantôt par un décret, puis on déter-

mine les biens sur lesquels portera l'expropriation, et enfin intervient le jugement d'expropriation qui transmet au domaine public le bien nécessaire à l'entreprise.

Tel est dans son ensemble le mécanisme de l'expropriation dans la loi française. Il n'est pas besoin d'entrer dans les détails pour se rendre compte des lenteurs qui en sont la conséquence. Au premier coup d'œil, on aperçoit la série des délais indispensables. Il faut un certain temps pour faire une enquête, pour en apprécier les résultats, pour mettre en mouvement l'appareil législatif dans les cas où une loi est nécessaire, et pour obtenir le jugement qui opérera le transfert de propriété.

Et quand tout cela aura été exécuté, on ne sera pas encore arrivé au but. L'ancien propriétaire est dépouillé en principe, mais avant de mettre la main sur son bien, on doit faire établir l'indemnité due et la payer (1). Nouveaux délais nécessaires pour la constitution du jury qui fixera le montant de l'indemnité à défaut d'entente amiable entre l'expropriant et le propriétaire.

Tout cela est exigé dans l'intérêt du propriétaire pour éviter les abus possibles et pour que l'on ne soit forcé de céder son bien que dans le cas d'un intérêt général bien évident.

(1) Art. 53, loi du 3 mai 1841.

Or, il serait absolument dérisoire de vouloir appliquer cet appareil compliqué à la prise de possession de biens mobiliers. On peut facilement acheter ou remplacer un meuble à l'amiable, même le cacher ou l'anéantir. Comment, dès lors, arriverait-on, au moyen de l'expropriation, à réaliser le but auquel on doit tendre ? L'Etat ne pourrait jamais entrer assez promptement en possession des meubles dont il aurait besoin.

Que l'on ne dise pas qu'on peut trouver au moins un cas d'expropriation de meubles lorsque l'on se sert de cette mesure pour s'emparer des matériaux de construction nécessaires à une route. Comme les arbres et les récoltes, ces matériaux ne deviennent meubles qu'une fois séparés du sol. Jusque-là, ils sont considérés comme des immeubles, ils sont *pars fundi*.

Parmi les immeubles l'art. 517 du code civil distingue les immeubles par leur nature, les immeubles par leur destination, les immeubles par l'objet auquel ils s'appliquent.

Pour les premiers, il ne peut y avoir d'hésitation. A eux, sans contestation, l'expropriation s'applique au premier chef ; ils comprennent principalement les fonds de terre et les bâtiments.

Dans les immeubles par destination, il est nécessaire de distinguer. S'ils sont attachés au fonds à perpétuelle

demeure, s'ils ne peuvent en être séparés sans détérioration, ils sont soumis à l'expropriation qui frappe l'immeuble. Ceux qui ont été placés seulement pour le service et l'exploitation du fonds ne se trouvent pas englobés dans l'expropriation. Leur immobilisation, en effet, est purement fictive et ne repose sur aucune base solide. C'est le cas des pailles, des engrais, des ustensiles aratoires, des animaux attachés à la culture.

La question est plus délicate, relativement aux immeubles par l'objet auquel ils s'appliquent qui comprennent les servitudes et l'usufruit d'un bien immobilier.

Lorsqu'un fonds a été régulièrement exproprié, en accomplissant les formalités imposées par la loi du 3 mai 1841, les servitudes disparaissent, l'usufruit est anéanti. Tous les droits sont transportés sur l'indemnité.

Mais un cas peut se présenter : l'immeuble est parvenu dans le domaine de celui qui doit exécuter l'entreprise publique, avant toute déclaration d'utilité publique, par une acquisition à l'amiable ou de tout autre manière et il est grevé de servitudes ou d'un usufruit. Devra-t-on recourir à l'expropriation pour faire disparaître ces charges ?

En ce qui concerne les servitudes, il ne peut être question d'expropriation. Ce sont là des qualités des fonds, *qualitates prædiorum* qui ne peuvent en être séparées.

Il n'y aura donc pas, dans ce cas, transfert de propriété. Un arrêt de la chambre des requêtes du 12 juillet 1842, qui décide « qu'un droit de servitude foncière est, en ce qui touche l'expropriation pour cause d'utilité publique, valablement assimilé à un droit de propriété, et, par suite, susceptible de l'application de l'art. 545 du code civil » est en contradiction manifeste avec les véritables principes de l'expropriation.

Une servitude peut être supprimée par l'exécution des travaux ; il y a alors simplement dommage permanent donnant droit à une indemnité fixée par le conseil de préfecture.

Que décider pour l'usufruit ? Nous sommes ici en présence d'un droit immobilier, bien distinct du fonds, s'en séparant complètement. Nous voyons en effet que l'usufruit d'un immeuble est susceptible d'être cédé (art. 595 c. civ.), d'être saisi par les créanciers de l'usufruitier (art. 2204 c. civ.) et d'être hypothéqué (art. 2118 c. civ.). C'est une propriété nettement caractérisée, et nous devons décider que, pour le faire disparaître, il sera nécessaire, dans ce cas, de recourir, contre l'usufruitier, à la procédure de l'expropriation réglée par la loi du 3 mai 1841.

Pour les immeubles, l'expropriation résulte d'une situation, la relation de la chose qui est au pouvoir de

l'exproprié avec l'entreprise publique. La circonstance que cette chose est nécessaire produit le devoir de la livrer à l'expropriant.

L'expropriation consiste en un transfert de propriété. Le bien passe dans le domaine de l'expropriant, c'est là un second signe caractéristique. Si, dans l'exécution d'une entreprise publique, on cause un préjudice à une propriété, si on la grève d'une servitude, si on lui occasionne un dommage, il n'y a pas expropriation, et les règles qui devront être suivies pour la réparation, car on ne peut porter atteinte impunément à un bien en aucune manière, ne seront pas celles édictées par la loi du 3 mai 1841.

La juridiction compétente pour fixer le montant de l'indemnité n'est pas la même.

La distinction entre l'expropriation et les dommages causés par l'exécution des travaux est très importante, car ces derniers sont nombreux et il faut avant tout éviter une confusion qui pourrait faire entrer dans une catégorie ce qui appartient à l'autre.

Avant tout travail, il est presque toujours nécessaire de faire sur le terrain des études préalables ; il faut se rendre compte de toutes les éventualités qui pourront se présenter au moment de l'exécution, et on ne peut arriver à ce résultat qu'en procédant à un examen

sérieux sur les lieux mêmes où les travaux doivent être entrepris. Les agents de l'administration, munis des ordres de l'autorité compétente, ont le droit de s'introduire dans ce but sur les propriétés privées. Il pourra en résulter un préjudice qui devra être réparé, mais il n'y aura pas d'expropriation ; l'autorité administrative sera compétente pour apprécier le dégât.

Pendant les travaux, l'administration pourra enlever temporairement au propriétaire la jouissance d'un immeuble pour y établir des chantiers ou des dépôts de terre ; elle pourra faire des fouilles dans un terrain pour en tirer les matériaux nécessaires à la construction d'une route.

L'exécution des travaux publics peut aussi produire des dommages variés : les accès d'une maison sont rendus plus difficiles ; une servitude active qui existait au profit d'un fonds voisin est supprimée ; une servitude passive à la charge d'un autre fonds est créée ou aggravée. Ce sont là de simples dommages, puisqu'il n'y a pas de transmission de propriété.

Une question intéressante se pose dans le cas de suppression ou de diminution de la force motrice des moulins et usines établis sur les cours d'eau navigables ou non navigables. Y a-t-il là une véritable expropriation ? Pendant quelque temps on l'admit (ordonn. con-

tent. 17 août 1825, 5 mai 1830, 10 juillet 1833, 17 avril 1834, 18 avril 1835). Mais à partir de 1844, le conseil d'Etat, se fondant sur ce qu'il s'agit de la perte d'un objet non susceptible de propriété privée, a admis la solution contraire par les motifs suivants : « La pente
« des cours d'eau n'étant pas susceptible de propriété
« privée, la suppression totale ou partielle, par suite de
« l'exécution de travaux publics, de la force motrice
« résultant de l'emploi de cette pente, ne constitue
« qu'un dommage dont la connaissance appartient aux
« conseils de préfecture en vertu des lois du 28 pluviôse
« an VIII et 16 septembre 1807. »

Il n'y a pas lieu de distinguer sur ce point entre les dommages permanents et les dommages temporaires. Cependant tout d'abord, le conseil d'Etat admit que dans le premier cas il y avait une véritable expropriation. Il disait : « La propriété se confond jusqu'à un certain point avec la jouissance ; elle devient sans valeur si la jouissance en est ou indéfiniment ou profondément altérée dans ses sources. Ainsi donc, le dommage permanent a le même résultat qu'aurait le retranchement d'une quantité de valeur égale à la diminution de valeur du sol. » (1) L'appréciation du dommage permanent

(1) Conseil d'Etat, 6 mars 1828, 10 juillet 1833, 15 mars 1826.

devenait donc une véritable question de propriété.

A ces arguments il est facile de répondre en se basant sur notre législation. La loi de 1810 enleva aux conseils de préfecture le pouvoir de fixer le montant des indemnités dues pour les expropriations prononcées par autorité de justice ; mais l'évaluation des indemnités pour torts et dommages, c'est-à-dire pour tous les cas où aucune portion de terrain ou de bâtiment ne passerait dans le domaine public leur resta, puisqu'aucune disposition expresse de la loi ne vint leur enlever.

La jurisprudence du conseil d'Etat a fini par se fixer en ce sens (1). Le tribunal des conflits vint lui-même se ranger à cet avis, ce qui mit fin à la controverse.

Il faut donc, pour qu'il y ait expropriation, un transfert de propriété.

Tout acte qui nuit simplement à l'exercice du droit de propriété, sans enlever aucune partie de ce droit, n'est pas une expropriation, car, s'il vient à cesser, le propriétaire rentre par ce seul fait dans la plénitude de sa jouissance sans avoir rien à réacquérir.

Ainsi, il n'y a pas expropriation lorsque l'exécution des travaux publics entraîne pour la propriété privée :

(1) Conseil d'Etat, 23 octobre 1835, 4 juillet 1837, 23 février 1839.

Une privation momentanée de jouissance ou une occupation temporaire ;

Un dommage sans dépossession ;

Une détérioration ;

Une création ou aggravation de charges ou de servitudes ;

Une suppression de servitude active ;

Toutefois, une dépossession partielle suffit ; il n'est pas nécessaire que le bien tout entier soit enlevé ; la plus faible parcelle transmise au domaine de l'expropriant, dans les cas prévus par la loi, nécessite l'application de toutes les formes exigées pour l'expropriation.

C'est ce qui amena les dispositions suivantes :

Pour permettre le mouvement de la volée du pont tournant de Brest, il a été nécessaire de dégrader la partie supérieure d'une maison. Le conseil d'Etat a jugé qu'il y avait là expropriation partielle et non simple dommage (1).

Un autre arrêt du conseil d'Etat du 4 septembre 1841 avait déjà admis la même solution dans un cas analogue.

En partant du même principe, on conclut qu'il y a aussi expropriation lorsqu'au propriétaire d'un terrain,

(1) Arrêt du conseil d'Etat du 9 février 1865.

on enlève seulement le tréfonds en lui laissant la surface.

La propriété du sol, en effet, ne comprend pas seulement la surface et les constructions qui y sont attachées, mais aussi l'espace au-dessus et au-dessous (1). Mais elle ne s'étend que jusqu'où la domination du particulier peut se faire valoir et est d'une importance pratique d'après la nature de la chose. Ce qui est au-delà de cette limite peut être réclamé pour des buts publics sans qu'il y ait pour cela besoin d'expropriation, car ce bien n'est dans la propriété de personne. Nos anciens étaient donc allés trop loin en disant : « *Cujus est solum, hujus est usque ad cælum, et usque ad inferos* ».

La dépossession du tréfonds seul est possible, et il y a là une véritable expropriation, mais la prise de possession de la surface pourrait, peut-être, être demandée si, à la suite de l'expropriation, la manière de la mettre en œuvre devient impossible ou très difficile.

Tous les immeubles peuvent être atteints par l'expropriation, que le propriétaire soit un simple particulier, une commune ou l'Etat lui-même. Toutefois, ici, il faut admettre une distinction entre le bien du domaine privé

(1) Aux termes de l'art. 552, al. 1 du c. civ : « La propriété du sol emporte la propriété du dessus et du dessous ».

de l'Etat et le bien public. Le premier peut être objet de l'expropriation, car l'Etat en est propriétaire comme un simple particulier ; ce sont les *res in patrimonio fisci*. Il n'y a aucun motif pour qu'ils soient exempts de cette charge, par préférence aux autres biens. Au contraire, les biens publics comprennent les choses destinées à l'usage de l'universalité (*res publicæ in usu publico*) ; parmi eux, on compte les routes nationales ou stratégiques, les ouvrages de fortification, les bâtiments pour les institutions publiques : tribunaux, bibliothèques, les chemins de fer, etc. Il ne peut être question d'appliquer à ces biens l'expropriation ; ils ne peuvent, à l'aide de cette mesure, être retirés du domaine public. S'il est nécessaire de changer la manière d'être, le mode d'utilisation d'un de ces biens, il suffira d'un acte de l'administration.

Ainsi, si l'on fait passer un chemin de fer sur une route, une expropriation de cette partie du domaine public n'est ni nécessaire ni possible, même si le chemin de fer se trouve aux mains d'une société privée concessionnaire. Celle-ci ne peut qu'être autorisée à utiliser la partie du domaine public qui lui est nécessaire en sauvegardant, le plus possible, la liberté de circulation sur la route.

Le domaine particulier de l'Etat est donc, de toute évidence, soumis à l'expropriation. On ne comprendrait

pas que l'Etat, dont la principale mission est de servir des buts publics, eût le droit de se soustraire à la suppression ou à la limitation de sa propriété en faveur d'entreprises reconnues utiles à la généralité.

Nature légale du transfert de propriété. — Nous allons rechercher quelle est la nature légale de ce transfert de propriété, s'il est possible de l'expliquer par analogie avec les actes du droit privé.

Pourrait-on, par exemple, rapprocher l'expropriation de la vente ?

On l'a tenté, en disant que, dans le cas d'une expropriation, la nécessité imposée par la loi suppléait le libre arbitre du vendeur dans la cession de la chose. On arrivait ainsi à admettre, dans ce cas, une vente forcée.

C'est là une fiction très audacieuse, car qui dit vente dit transfert de propriété librement consenti, accord complet aussi bien du vendeur que de l'acheteur, entente portant sur le prix en même temps que sur la chose.

Il n'en est pas de même dans le cas de l'expropriation, et en la faisant participer aux caractères de la vente, on arriverait à avoir un contrat consensuel et forcé tout à la fois, ce qui est une contradiction aussi bien dans l'idée que dans les mots.

Tout au plus, pourrait-on admettre une pareille théorie

dans le cas où le propriétaire, dès le début, consentant à la cession de sa propriété, s'entend encore avec l'expropriant sur le prix qui est alors fixé et payé à l'amiable, bien que l'on ne puisse pas prétendre, même dans ce cas, qu'il a agi librement, car il savait bien que toute résistance de sa part serait vaine; il lui manquait donc même alors la libre volonté d'aliéner, qui est pourtant un des éléments essentiels du contrat de vente.

De plus, une telle fiction ne peut être prise en considération car elle est complètement incapable d'expliquer les effets de l'expropriation.

Dans son essence, l'expropriation ne peut donc être assimilée à la vente. Dans les effets, la dissemblance est au moins aussi grande.

Un particulier qui aliène son bien, le transmet à l'acquéreur tel qu'il est entre ses mains, avec toutes les charges temporaires ou perpétuelles dont il se trouve grevé, tous les avantages dont il jouit d'après la règle : *nemo plus juris ad alium tradere potest quam ipse habet*. Certains contrats, comme les baux, certains droits comme l'usufruit, survivent à l'aliénation, et le nouvel acquéreur est tenu de les respecter comme il doit supporter toutes les servitudes passives dont le fonds est grevé.

Un particulier, qui n'est pas propriétaire, ne pourra

transférer un droit de propriété. L'immeuble restera toujours soumis, entre les mains de l'acquéreur, aux actions en résolution ou en revendication qui pouvaient être exercées avant l'aliénation. C'est à celui qui veut se rendre propriétaire d'un bien, de prendre ses mesures pour obtenir un droit à l'abri de toute éventualité. Mais celui qui a des droits légitimement acquis, dont l'existence est bien démontrée, ne doit pas souffrir d'un acte auquel il a été complètement étranger.

La situation est bien différente lorsqu'il y a expropriation. L'immeuble exproprié passe dans le domaine de l'expropriant, libre de toutes charges, débarrassé de toutes servitudes qui pourraient être une entrave à l'entreprise projetée.

Les baux des locataires ou des fermiers sont anéantis, l'usufruit disparaît.

Si le particulier, contre lequel l'expropriation a été poursuivie, n'est pas le propriétaire, le transfert de propriété n'en subsiste pas moins, et nulle action en résolution d'un contrat antérieurement passé, nulle action en revendication n'est possible (1). Tous les droits des

(1) L'art. 18 de la loi du 3 mai 1841 s'exprime ainsi :

« Les actions en résolution, en revendication et toutes autres actions réelles ne pourront arrêter l'expropriation ni en empêcher l'effet. Le droit des réclamants sera transporté sur le prix et l'immeuble en demeurera affranchi. »

particuliers se trouvent transportés sur l'indemnité et par suite deviennent bien précaires ayant un objet qui peut si facilement être dissipé.

Une autre différence est encore à signaler : un propriétaire veut aliéner un bien qui est grevé d'hypothèques ; il le peut, car il n'est pas dépossédé ; il a encore *l'usus* et *l'abus* avec la restriction suivante : le créancier hypothécaire pourra exiger la mise en vente du bien en faisant une surenchère d'un dixième.

Quand il y a expropriation, ce droit disparaît ; les créanciers hypothécaires n'ont qu'un droit, bien faible en comparaison de celui qui leur est enlevé, c'est d'exiger que l'indemnité soit fixée par le jury au cas où le propriétaire serait disposé à admettre un prix établi à l'amiable (1).

La différence avec la vente se manifeste encore au point de vue des formes exigées pour l'aliénation des biens des mineurs, des interdits, des femmes mariées, de même que pour les biens de l'Etat, des départements, des communes et des établissements publics. Quand il y a lieu à expropriation, les tuteurs et tous les représentants des incapables peuvent consentir amiablement à l'aliénation après autorisation du tribunal donnée sur une

(1) Art. 17, loi du 3 mai 1841.

simple requête présentée par un avoué en la chambre du conseil, le ministère public entendu (1). Le tribunal ordonne les mesures de conservation ou de remploi qu'il juge nécessaires.

Pour les biens du département, de la commune, des établissements publics, il suffit d'une délibération du conseil général, du conseil municipal, de la commission administrative, approuvée par un arrêté du préfet, en conseil de préfecture.

Pour les biens de l'Etat, c'est le ministre des finances qui décide.

Telles sont les formes, relativement rapides, et bien distinctes de celles admises dans le droit civil en pareil cas.

Il n'y a donc que des différences avec la vente, aussi bien dans l'essence de l'expropriation, que dans les formes et les effets du transfert de propriété qui s'accomplit.

Il n'y a qu'une solution, qui donne une explication satisfaisante, c'est d'admettre qu'il y a pour l'expropriant acquisition en vertu de la loi. L'expropriant n'est pas

(1) Art. 13, loi du 3 mai 1841. L'art. 458 du code civil exige pour l'aliénation des immeubles, appartenant à un mineur, une délibération du conseil de famille homologuée par le tribunal de première instance.

l'ayant cause de l'exproprié. C'est pour cela que ses droits ne sont pas soumis aux mêmes limites, aux mêmes charges que ceux de l'ancien propriétaire.

Par l'expropriation, en vertu d'une acquisition qui résulte de la loi, l'expropriant reçoit un domaine libre, sans aucun amoindrissement possible ; les droits réels tombent, les actions en revendication disparaissent, parce que l'acquisition a un caractère tout spécial qui la sépare de l'état où se trouvait le bien entre les mains du précédent propriétaire. Ce sont deux états successifs du même bien, mais complètement indépendants l'un de l'autre. Le second est réglé par la loi qui le crée, sans tenir aucun compte des restrictions ou diminutions qui pouvaient exister dans le premier. Elle met à la place du bien exproprié une indemnité sur laquelle seule, pourront s'exercer les réclamations de ceux qui prétendent avoir des droits légitimement acquis sur le bien exproprié.

« Une vente, dit Hervé (1), suppose un consentement
« de la part du vendeur, et, dans le cas d'utilité publique,
« le consentement du propriétaire est fort indifférent,
« parce que, toujours, c'est malgré lui qu'il abandonne la
« chose. Lorsqu'il y a deux intérêts en concurrence, le
« plus petit doit céder au plus grand, par la seule raison

(1) Théorie des matières féodales, tome III, p. 33.

« que celui-ci est plus pressant. Or, tel est aujourd'hui
« l'intérêt public vis-à-vis de l'intérêt particulier.

« Dans le cas d'utilité publique, c'est donc user de
« son droit que de disposer de la chose d'un particulier;
« ce n'est pas traiter avec lui; ce n'est pas acheter de
« lui. Si on lui paie la valeur de cette chose, c'est à
« titre d'indemnité et non à titre de vente. Cette indem-
« nité lui est due parce que l'intérêt qu'il a d'être indem-
« nisé et l'intérêt que le public a de disposer de sa
« propriété, sont deux intérêts conciliables; mais rien
« ne lui est dû comme prix d'une vente ou d'une con-
« vention volontaire et synallagmatique. »

Il y a donc bien là un transfert de propriété par la loi; de là vient son caractère absolu, ses effets énergiques; c'est aussi l'explication de ce fait que le jugement d'expropriation n'est pas rendu contradictoirement entre l'Etat et les propriétaires (1).

Moment du transfert de propriété. — La procédure d'expropriation, dans notre législation, se compose d'un ensemble de formalités dont la succession est bien réglée par la loi. Il nous faut établir à partir de quel moment précis a lieu le transfert de la propriété.

C'est là un point très important à régler. Dès que cet

(1) Cela résulte des termes de l'art. 14 de la loi du 3 mai 1841.

effet est produit, les risques passent sur la tête de l'expropriant. L'ancien propriétaire perd tous ses droits, sauf, cependant, une restriction dont nous parlerons plus bas. Il ne peut plus disposer de son bien en aucune manière et il ne peut lui faire subir de transformation.

En outre, nous avons vu que quand un propriétaire doit céder son bien nécessaire à une entreprise publique, il doit être indemnisé, on doit lui accorder réparation pour tout le préjudice qu'il subit ; si on lui enlève son bien, on lui en paie la valeur.

Or, à quel moment se placera-t-on pour apprécier l'immeuble ou la partie de l'immeuble qu'on lui retire ? Au moment où le transfert de propriété a eu lieu. Si, depuis ce temps, la valeur générale des biens de même nature a diminué ou augmenté, si le bien pris en particulier a, par une cause quelconque, subi une dépréciation ou bénéficié d'une hausse, l'ancien propriétaire ne pourra en souffrir ni en bénéficier.

Dans la loi française, c'est une décision de l'autorité judiciaire qui opère la transmission de propriété. Cela nous semble nettement posé en principe par l'art. 1 de la loi du 3 mai 1841 :

« L'expropriation pour cause d'utilité publique s'opère
« par autorité de justice. »

De nombreux arrêts de la cour de cassation l'ont

reconnu. Un arrêt de la chambre des requêtes, du 16 avril 1862, est très explicite sur ce point :

« Attendu que le jugement qui prononce l'expropriation pour cause d'utilité publique a pour effet immédiat et nécessaire de résoudre tous les droits dont peut être grevé l'immeuble exproprié, et de le faire passer entre les mains de l'expropriant affranchi de toute charge de nature à en entraver la disposition ;

« Que la loi du 3 mai 1841 le dit expressément des droits réels, dans son art. 18, qui porte que les actions en résolution ou en revendication, et toutes autres actions réelles, ne pourront arrêter l'expropriation ni en empêcher l'effet, et que le droit des réclamants sera transporté sur le prix, l'immeuble en demeurant affranchi. » (1).

.....

Ce principe, qui était déjà admis dans les lois de 1810 et de 1833, est éclairé d'un grand jour par les lettres que Napoléon I^{er} écrivit de Schœnbrunn au comte Régnier, ministre de la justice, et au prince Cambacérès, archichancelier de l'empire, lettres qui furent la cause d'une modification complète dans les idées admises sur cette question.

Jusqu'alors, l'expropriation était exclusivement admi-

(1) Dalloz 1862, 1, 300.

nistrative. L'administration décidait quels ouvrages devaient être exécutés; elle opérait le transfert de la propriété et fixait aussi l'indemnité. Avec un pareil système, les abus étaient inévitables. Des plaintes se firent jour et arrivèrent jusqu'à l'empereur.

Dans sa lettre au comte Régnier, du 21 août 1809, Napoléon I^{er} s'exprime ainsi :

« Des plaintes me sont faites par des personnes
« recommandables et dignes de foi sur de grands abus
« qui auraient lieu dans le canton de Claye et autres
« cantons environnants. On se plaindrait d'expropria-
« tions forcées sans indemnité préalable et, dès lors,
« de violation du code Napoléon. On se plaindrait
« également que, depuis cinq ans, des particuliers de ce
« canton n'auraient pas été indemnisés par l'adminis-
« tration de Paris et que beaucoup de familles se trou-
« veraient ruinées par ces oublis et ces atteintes portées
« à la propriété.... »

Plus loin, il pose nettement le principe qui deviendra bientôt la loi :

« L'expropriation est un acte judiciaire. Comment arri-
« ve-t-il qu'elle se fait par le canal administratif?... Je
« désire que vous me fassiez connaître quel est le chan-
« gement à faire dans notre législation pour abolir toute
« expropriation administrative. »

Dans une lettre à Cambacérès, du 7 septembre 1809, il dit :

« Je voudrais qu'on ne pût mettre la main sur la
« maison ou sur le terrain qu'après un acte judiciaire et
« qu'il ne fût pas loisible à un préfet de s'emparer des
« biens d'un citoyen..... Enfin, vous autres, juris-
« consultes, qu'entendez-vous par expropriation ? C'est,
« il me semble, prendre le bien d'un homme malgré lui.
« Comment cela peut-il se faire autrement que par un
« acte judiciaire ? »

Dans une troisième lettre, datée du 29 septembre 1809, Napoléon I^{er} présente un projet sur l'expropriation dont les principales dispositions ont été introduites dans la loi de 1810 et il conclut ainsi :

« Moyennant ces précautions, j'arrive à un premier
« principe qui devrait être dans le code judiciaire, s'il
« ne se trouve pas dans le code Napoléon : qu'aucun
« citoyen ne peut être exproprié que par un acte
« judiciaire. »

Le principe est donc bien certain. C'est seulement à partir du jugement que l'expropriation est consommée.

Quel est le rôle du tribunal dans ce cas ?

Il est évident qu'il n'y a pas là une simple formalité. Ce serait une perte de temps sans profit aucun pour le propriétaire. Le tribunal a un droit de contrôle ; il doit

s'assurer que la déclaration d'utilité publique a été faite par l'autorité compétente, que le préfet a pris les différents arrêtés déterminant les propriétés à exproprier et s'assurer que les biens dont on lui demande de consommer l'expropriation se trouvent bien parmi ceux qui sont considérés comme indispensables à l'entreprise. Si toutes ces conditions ne se trouvent pas remplies, le devoir du tribunal est de refuser l'expropriation (1).

Qu'arriverait-il si l'administration, violant les règles établies par la loi, tentait de se mettre en possession de biens sans accomplir les formalités exigées, sans faire prononcer par le tribunal le jugement d'expropriation ?

Il faut, dans ce cas, protéger les biens du propriétaire ; ce dernier doit avoir les moyens suffisants pour faire respecter ses droits, car, ainsi qu'il a été dit, si l'on peut toucher à la propriété des citoyens sans violer les lois qui y sont relatives, et que les magistrats ne puissent rien faire pour s'y opposer, il est évident que la propriété n'est pas en sûreté dans l'Etat (2).

C'est en se fondant sur cette idée de protection qu'un arrêt de la cour d'Agen du 21 avril 1864 est allé jus-

(1) Art. 2, loi du 3 mai 1841.

(2) Lettre de Napoléon I^{er} du 21 août 1809.

qu'à décider qu'il n'y a aucun délit de la part du propriétaire qui, même par violences et voies de fait, s'oppose à la prise de possession d'un terrain dont il a été exproprié, pour cause d'utilité publique, sans que l'indemnité à laquelle il a droit lui ait été payée.

Il vaut mieux toutefois recourir à la protection de la justice qui est bien suffisante.

Dans l'application de la loi d'expropriation, un point très important est de ne pas consacrer un empiètement du pouvoir judiciaire sur l'administratif. Mais la question de savoir si l'expropriant n'a pas envahi une portion de terrain sur laquelle il n'avait aucun droit, appartient à la juridiction civile ordinaire.

Le pouvoir de l'autorité judiciaire va jusqu'à la répression de l'envahissement irrégulier. Elle peut prononcer sur les dommages-intérêts à raison du trouble à la possession. La cour de cassation l'a admis dans un arrêt de la chambre des requêtes du 2 mai 1860 (1). Le conseil d'Etat l'a reconnu lui-même dans un arrêt du 5 septembre 1842 dont les considérants méritent d'être cités intégralement :

« Considérant que le juge de paix, seul compétent
« pour prononcer sur l'action possessoire, est seul com-

(3) Dalloz 1861, 1, 80.

« pétent pour statuer sur les dommages-intérêts pré-
« tendus à raison du trouble apporté à la possession ;
« que les torts et dommages, dont la loi du 28 pluviôse
« an VIII, attribue l'appréciation aux conseils de pré-
« fecture, sont ceux qui résultent de travaux publics
« autorisés, et non ceux qui résultent de l'occupation
« irrégulière de l'immeuble avant l'accomplissement
« des formalités d'expropriation. »

Le tribunal pourrait notamment ordonner la discontinuation des travaux commencés sans expropriation préalable. Le conseil d'Etat le reconnaît (1).

Mais l'autorité judiciaire aurait-elle le droit d'imposer la destruction des travaux et le rétablissement des lieux en l'état ? Ce serait logique. On ne voit pas pour quel motif on mettrait, dans ce cas, une limite aux pouvoirs du juge. Ce serait, d'ailleurs, le seul moyen de faire respecter le principe que toute expropriation ne peut être prononcée que par la justice. Nous trouvons dans un arrêt très bien motivé, de la cour d'Angers, du 10 août 1858, les raisons essentielles qui devraient faire admettre la théorie que nous soutenons :

« Considérant qu'il est de principe que l'art. 806 du

(1) Arrêts du conseil d'Etat, 7 juillet 1853, Dalloz 1854, 3, 35 ;
15 décembre 1858, Dalloz 1859, 3, 49.

« code de procédure civile, au titre des référés, doit être
« entendu en ce sens, que le juge du référé ne peut sta-
« tuer provisoirement que sur les matières qui sont de
« la compétence des tribunaux ordinaires ;

« Qu'il s'agit donc de savoir si, dans la cause, les
« tribunaux ordinaires pouvaient, sans dépasser les
« limites de leurs pouvoirs, ni empiéter sur la juridiction
« administrative, ordonner la cessation des travaux
« prescrits par l'administration sur les propriétés des
« demandeurs ;

« Considérant en fait que le chemin de Nolay à Ma-
« lain, ayant été classé par délibération du conseil
« général de la Côte-d'Or, du 1^{er} septembre 1852, au
« nombre des chemins de grande communication, et la
« direction en ayant été fixée, et le projet des travaux
« de construction ayant été approuvé par arrêtés de
« M. le préfet de la Côte-d'Or, des 12 septembre 1853,
« 24 mai 1855 et 10 mars 1838, Sellenet, en qualité
« d'entrepreneur-adjudicataire des dits travaux, a reçu
« de l'administration l'ordre de poursuivre leur exé-
« cution ;

« Que, dans l'espérance, sans doute, d'arrangement
« amiable avec les demandeurs, mais sans explication
« préalable, ni règlement et paiement d'indemnité, l'en-
« trepreneur et ses ouvriers ont occupé et englobé, dans

« le chemin en question, des parcelles de terrain appar-
« tenant à la dame de Rochefort, qui se trouvaient dans
« la direction du tracé ;

« Considérant que dans cet état de faits constants et
« non contestés, les dispositions de la loi du 14 août 1790
« sur l'organisation et sur les fonctions judiciaires qui
« défendent expressément aux juges de troubler, de
« quelque manière que ce soit, les opérations des corps
« administratifs, non plus que la loi du 16 fructidor
« an III, qui fait itérativement défense aux tribunaux
« de connaître des actes d'administration de quelque
« espèce qu'ils soient, ne peuvent être valablement
« invoqués contre l'ordonnance de référé dont est
« appel ;

« Considérant, en effet, que nul ne peut être contraint
« de céder sa propriété, si ce n'est pour cause d'utilité
« publique, et moyennant une juste et préalable indem-
« nité ;

« Que si, d'une part, la constatation et la déclaration
« d'utilité publique, l'autorisation d'exécution des tra-
« vaux, ainsi que l'indication des propriétés auxquelles
« l'expropriation est applicable, appartiennent exclusi-
« vement au pouvoir législatif, au pouvoir exécutif et à
« l'administration, d'autre part, la loi elle-même a pro-
« clamé avant tout, que l'expropriation pour cause

« d'utilité publique déclarée, s'opère par autorité de
« justice et que les tribunaux ne peuvent la pro-
« noncer qu'après avoir reconnu l'accomplissement
« de toutes les conditions et formalités que la loi a
« prescrites ;

« Que, loin de déroger de la sorte au grand principe
« de notre législation moderne sur la séparation des
« pouvoirs administratif et judiciaire, le législateur de
« 1841, aussi bien que celui de 1810 et de 1833, n'a fait
« que le consacrer d'une manière plus éclatante, en pla-
« çant de plus fort l'inviolabilité du droit de propriété
« sous la sauvegarde du pouvoir judiciaire ;

« Que si, dans quelques cas exceptionnels, une com-
« pétence spéciale a été réservée en dehors de l'autorité
« judiciaire, soit notamment lorsqu'il s'agit du règlement
« d'indemnité pour dommages permanents ou tempo-
« raires, soit encore lorsqu'il ne s'agit que de simple
« élargissement de chemins vicinaux, la compétence de
« l'autorité judiciaire reçoit, d'ailleurs et partout, sa
« pleine et entière application ;

« Qu'il résulte en effet de l'art. 41 de la loi du 3 mai
« déjà citée que c'est le magistrat directeur qui, après la
« décision du jury, envoie l'administration en possession
« des propriétés, à la charge par elle de se conformer
« aux articles 53, 54 et suivants, c'est-à-dire à charge

« du paiement préalable ou de la consignation des
« indemnités ;

« Que, en suivant pas à pas l'économie et l'esprit de
« notre législation successive en matière d'expropria-
« tion pour cause d'utilité publique, depuis les disposi-
« tions si formelles et si énergiques de l'art. 74 de la loi
« actuelle du 3 mai 1841 qui, même dans le cas d'ur-
« gence, à défaut de consignation du supplément d'in-
« demnité dans le délai déterminé, autorise le proprié-
« taire à s'opposer à la continuation des travaux, il est
« impossible de méconnaître et la légitimité des récla-
« mations du propriétaire dépossédé sans avoir été
« régulièrement et préalablement indemnisé, et la com-
« pétence de l'autorité judiciaire pour ordonner la ces-
« sation des travaux. »

Malgré les principes généraux, si nettement exposés dans cet arrêt, qui nous semblent militer en faveur de notre théorie, le conseil d'Etat et le tribunal des conflits ne reconnaissent pas à l'autorité judiciaire le droit d'ordonner la destruction des travaux entrepris par l'administration en dehors des règles établies par la loi.

On n'a pas voulu accorder à un particulier le droit de faire démolir des ouvrages qui auraient dû être reconstruits une fois toutes les formalités accomplies. On aurait pu, pour éviter cet inconvénient, laisser le tribu-

nal libre de donner un délai à l'administration pour accomplir toutes les formalités nécessaires à une expropriation régulière ; à l'expiration de ce délai, il n'y aurait aucune raison pour refuser d'ordonner la destruction des travaux si la loi n'était toujours pas observée.

La jurisprudence admet la solution contraire, peut-on dire alors que le droit de propriété est suffisamment protégé et que l'on respecte le principe posé dans l'art. 1 de la loi du 3 mai 1841 ?

Il est bien entendu que le propriétaire a les moyens de droit commun pour résister aux atteintes illégales ; il peut attaquer le préfet en complainte ou en réintégrande ; il peut aussi revendiquer l'immeuble sans préjudice des dommages-intérêts pour trouble à la jouissance. Ce sont là des actions accordées à tout propriétaire pour faire respecter ses droits et nul motif ne peut les faire refuser ici. Elles n'empiètent aucunement sur le domaine du pouvoir administratif, ce dernier a ses attributions nettement délimitées ; le pouvoir judiciaire n'a qu'un droit de contrôle, mais il doit être armé des pouvoirs nécessaires pour assurer l'observation de la loi.

Dans la loi française, c'est donc le jugement qui accomplit l'expropriation, qui opère la transmission du bien. L'expropriant acquiert dès ce moment la propriété

d'un bien exempté de toutes les charges qui pouvaient exister auparavant.

Droit de rétention de l'ancien propriétaire. — Nous avons annoncé une restriction à cet effet si considérable du jugement d'expropriation.

L'ancien propriétaire conserve un droit de rétention jusqu'au paiement intégral de l'indemnité. Nous voyons en effet dans l'art. 53 de la loi du 3 mai 1841 que la prise de possession ne peut avoir lieu qu'après le dédommagement de tous ceux qui souffrent de la mesure imposée dans l'intérêt général.

« Les indemnités réglées par le jury seront, préalable-
« ment à la prise de possession, acquittées entre les
« mains des ayants droit. »

Ce droit du premier propriétaire n'a aucun caractère qui puisse le faire assimiler à un usufruit ou à un privilège, c'est un simple droit de rétention si bien défini par Mourlon (1) : « Un moyen mis à la disposition du détenteur de la chose d'autrui, de stimuler le propriétaire à l'acquiescement des obligations dont il est tenu à l'occasion de la chose qu'il réclame et, par suite, d'obtenir par ce secours une satisfaction plus économique

(1) Examen critique du commentaire de Troplong sur les privilèges et hypothèques.

et plus prompte que celle qu'il obtiendrait par voie d'action. »

Tous les auteurs ne sont pas de cet avis au sujet de la nature du droit de l'ancien propriétaire.

M. Cotelle dit que, jusqu'au paiement de l'indemnité, c'est la propriété qui reste aux anciens titulaires. Il faut alors tirer toutes les conséquences de cette opinion : le propriétaire pourra encore aliéner ou hypothéquer son bien, les risques seront pour lui.

Il est facile de réfuter une pareille théorie en se fondant sur le principe posé par l'art. 1 de la loi du 3 mai 1841, que nous avons déjà exposé. En outre, les travaux préparatoires viennent aussi démontrer la fausseté de cette idée :

« Ne confondons pas, disait M. Rossi à la chambre
« des pairs, la propriété et le fait de la détention de la
« chose. En effet, le jugement d'expropriation une fois
« prononcé, le particulier dont on a voulu la propriété
« est-il toujours propriétaire ? En d'autres termes, pour-
« rait-il, après le jugement d'expropriation, aliéner la
« propriété à une autre personne ? Peut-il faire autre
« chose que de mettre une autre personne en son lieu
« et place comme créancière d'une indemnité à liquider ?
« On est donc réellement dépouillé de sa propriété
« quand le jugement d'expropriation a été prononcé. »

Il en résulte que la possession postérieure à l'expropriation ne pourrait conduire à la prescription, contrairement à l'opinion de MM. de Lalleau et Jousset. Ces derniers ont dit : « Les effets de l'expropriation ne sont absolus que pour écarter tout obstacle entre l'expropriant et l'immeuble. » Ici, l'administration n'a pas à craindre de voir l'immeuble lui échapper; il ne s'agit pour elle que de payer le prix à telle personne plutôt qu'à telle autre. Cette opinion ne tient aucun compte des règles générales de la prescription. Une fois le jugement d'expropriation rendu, la possession de l'ancien titulaire n'est plus qu'à titre précaire et manque de toutes les qualités exigées pour que l'on puisse arriver à la prescription acquisitive.

Le droit de rétention est accordé au propriétaire comme une garantie, dont le but est d'assurer un entier dédommagement. Tout possesseur de droits réels sur un bien exproprié, subit un préjudice dont il doit être indemnisé; il n'a aucune perte à supporter, il a droit à une véritable *restitutio in integrum*.

Evaluation de l'indemnité. — C'est encore là un point qui sépare nettement l'indemnité en cas d'expropriation du prix de vente. L'expropriant devra, dans tous les cas, accorder au propriétaire la juste réparation du dommage qu'il lui fait subir, il doit le mettre dans la situa-

tion de pouvoir acquérir un bien d'égale valeur, tandis que le prix de vente ne comprend pas forcément toute la valeur vénale du bien acquis.

La vente, en effet, est un contrat consensuel passé entre deux particuliers dont l'accord s'est produit. A eux de discuter les conditions de leur marché, car ils agissent librement et volontairement. Deux intérêts rivaux sont en lutte : le vendeur cherchant à obtenir le prix le plus élevé possible, l'acheteur visant au bon marché. Le plus habile l'emportera et ses droits seront bien établis si, toutefois, il n'a pas employé dans la conclusion du marché des manœuvres frauduleuses qui pourraient vicier l'acte et en rendre la résolution possible.

Il n'y a rien de pareil dans l'expropriation : un particulier est contraint de céder son bien dans l'intérêt de la généralité. Ce sacrifice ne peut lui être imposé qu'à la condition d'être complètement indemnisé. Il ne cède pas son bien parce qu'il le veut, mais parce qu'il y est forcé, et on ne peut profiter de cette circonstance pour lui payer son immeuble au plus bas prix.

Le bien sera donc estimé à sa juste valeur. Le moyen d'arriver à ce résultat a été l'objet constant des préoccupations du législateur. Bon nombre des modifications apportées dans les lois successives de 1810, 1833, 1841, ont été introduites pour la recherche du meilleur moyen

d'arriver à une évaluation exacte des biens que l'on doit enlever aux propriétaires.

Avant 1810, l'administration opérait l'expropriation et évaluait l'indemnité à payer. Les citoyens ne trouvaient pas dans un tel système la protection à laquelle ils avaient droit. En règle générale, il faut se garder de laisser à un seul pouvoir le droit de déposséder les particuliers et en même temps de fixer lui-même le montant de la réparation qu'il devra accorder. La même autorité se trouve alors juge et partie ; son intérêt bien évident est de n'accorder que de faibles indemnités.

Un pareil système ne serait peut-être pas trop dangereux avec un gouvernement respectueux des droits et des biens des citoyens, mais il peut devenir une arme redoutable à la disposition d'un pouvoir autoritaire ou dans des circonstances qui peuvent faire désirer de ne pas respecter les droits des citoyens.

L'inconvénient de cette pratique ne tarda pas à se faire sentir ; il fut la cause de nombreuses plaintes, et sur les conseils de Napoléon I^{er}, fut adoptée la loi de 1810, qui établissait le principe de l'expropriation judiciaire et accordait aussi à la justice le droit de fixer le montant de l'indemnité qui était due.

D'autres inconvénients apparurent bientôt ; cette fois, ce n'était plus le propriétaire qui manquait de

protection, mais l'expropriant qui était pour ainsi dire à la merci de l'exproprié. Ce dernier, une fois l'appareil compliqué de la justice mis en mouvement, accumulait incidents sur incidents, mettait entraves sur entraves à la marche de la procédure, de sorte que l'exécution d'un travail reconnu nécessaire subissait des retards considérables, très préjudiciables à l'intérêt de la généralité.

En outre, les tribunaux, lorsqu'ils arrivaient à l'évaluation de l'indemnité, étaient toujours forcés de s'en remettre à l'appréciation d'experts, car ils manquaient de la compétence nécessaire pour apprécier la valeur toute relative des biens qu'il s'agissait d'exproprier. De là encore de nouveaux retards ; il fallait mettre le propriétaire à même de débattre ses intérêts et de nommer ainsi des experts de son côté.

Les tribunaux se contentaient donc d'enregistrer des décisions rendues d'avance une fois que le résultat de l'expertise était connu.

Pour toutes ces raisons, il n'était pas exagéré de dire, comme cela a été exprimé dans les travaux préparatoires de la loi de 1833, que l'expropriation était devenue impossible. En tout cas, elle ne pouvait s'exécuter avec la célérité nécessaire à l'exécution des entreprises publiques.

Nous extrayons ce passage de l'exposé des motifs du

projet présenté à la chambre des députés le 21 mars 1832 :

« Vous connaissez les plaintes qui s'élèvent tous les
« jours et de toutes parts sur les entraves sans nombre,
« les délais sans terme, les sacrifices sans limite que
« l'administration est condamnée à subir lorsqu'il s'agit
« pour elle d'obtenir la possession des terrains néces-
« saires à l'emplacement des travaux qu'elle veut entre-
« prendre. Le mal est arrivé aujourd'hui à ce point
« qu'on peut dire avec vérité qu'aucune entreprise de
« route, de canal ou de chemin de fer n'est plus possible
« en France si l'on ne trouve le moyen de poser des
« limites aux exigences de l'intérêt particulier et de faire
« prévaloir l'intérêt général. »

Voilà pour quelles raisons on a retiré aux tribunaux le droit de fixer le montant de l'indemnité ; ce sont les motifs qui ont fait admettre la création d'un jury pour évaluer les biens qui sont soumis à l'expropriation.

Le jury est une émanation et une dépendance de l'autorité judiciaire, il est dirigé par un membre du tribunal. Sa compétence est strictement limitée à la fixation du montant de l'indemnité due pour la transmission au domaine de l'expropriant et pour les conséquences de cette transmission, au point de vue notamment de la dépréciation du reste des propriétés lorsqu'une partie seulement est enlevée.

On a pensé qu'en organisant, pour trancher cette question, une réunion de notables de la même région, ces personnes prises parmi les propriétaires, les industriels, les commerçants, seraient à même de statuer en connaissance de cause sur le sujet spécial qui leur était réservé. Il n'y aurait alors plus besoin d'expertise et les jurés, une fois réunis, décideraient avec rapidité.

Nous voyons, en effet, dans la loi du 3 mai 1841 que si le jury peut, une fois constitué, dans une période d'instruction, recevoir les observations sommaires des parties, entendre les personnes qu'il croit pouvoir l'éclairer, se transporter sur les lieux et déléguer à cet effet un ou plusieurs de ses membres (1), par contre, aussitôt que la clôture est prononcée, les jurés se retirent pour délibérer et doivent rendre leur sentence dans le plus bref délai.

Voici les termes de l'art. 38 de la loi du 3 mai 1841 :
« La clôture de l'instruction préparatoire est prononcée
« par le magistrat directeur du jury. Les jurés se retirent
« immédiatement dans leur chambre pour délibérer sans
« désenparer sous la présidence de l'un d'eux qu'ils
« désignent à l'instant même. La décision du jury fixe le
« montant de l'indemnité ; elle est prise à la majorité

(1) Art. 37 de la loi du 3 mai 1841.

« des voix. En cas de partage, la voix du président du jury est prépondérante. »

En transportant le jury, qui existait déjà en matière criminelle, dans une affaire civile, on a réussi à éviter les retards qui existaient antérieurement. Cette procédure, tout en laissant aux réclamations des propriétaires le temps de se produire, est cependant assez expéditive et évite les inconvénients qui résultaient, sur ce point, de la compétence de l'autorité judiciaire pour établir l'indemnité.

Mais ce jury, composé de douze personnes, de la manière indiquée par les articles 29 à 33 de la loi du 3 mai 1841, apport-t-il un remède au second danger que nous avons signalé ? Assure-t-il une plus juste appréciation pour le montant de l'indemnité ? Les experts étaient toujours portés à augmenter la valeur des biens. Cet inconvénient disparaît-il avec le jury ?

Il est permis d'en douter, d'après les constatations qui ont été faites jusqu'à aujourd'hui.

Sur ce point, le mal se serait plutôt aggravé. Les évaluations faites par le jury de la loi du 3 mai 1841 dépassent de beaucoup, en général, la valeur vénale des biens. On en est arrivé à ce résultat que, bien souvent, l'expropriation est considérée maintenant comme un don de fortune. Il devrait y avoir là une charge, car c'est

toujours un sacrifice onéreux pour le propriétaire d'être obligé de céder son bien, même si on lui en accorde le juste prix, alors qu'il n'avait qu'un désir : celui de le conserver pour vivre de ses fruits et le transmettre à ses héritiers.

Au contraire, maintenant, l'expropriation le plus souvent constitue un accroissement dans la fortune qui est bien injuste car, ce qui est payé en plus de la valeur réelle, retombe sans motif sur la généralité.

Lors de la discussion de la loi du 12 juillet 1865 sur les chemins de fer d'intérêt local, les plaintes contre le jury se firent jour. M. le comte Lebon, rapporteur de la commission chargée d'examiner le projet, s'exprime ainsi :

« Il est incontestable que pour l'exécution des grandes
« lignes de chemins de fer, les indemnités exorbitantes
« accordées par le jury d'expropriation composé con-
« formément à la loi de 1841, ont contribué et contri-
« buent encore à augmenter les dépenses de construction.
« L'exagération en ce genre n'a souvent pas de limite ,
« on peut citer à cet égard bien des exemples. Dans le
« réseau de l'Ouest, les indemnités ont dépassé quel-
« quefois 80,000 francs par kilomètre, et récemment,
« pour des terrains occupés par le chemin de fer de
« Toulouse à Bayonne que l'Etat exécute, il a été alloué

« des prix sept fois et demie supérieurs à ceux qui
« avaient été arrêtés à l'amiable et payés par l'adminis-
« tration à d'autres propriétaires, pour des parcelles
« contiguës et entièrement identiques. »

Toutes ces plaintes, d'une gravité incontestable, ont pris corps. On s'est efforcé de chercher le remède à une situation qui force l'administration, dans tous les cas où elle est obligée de recourir à l'expropriation, de faire des offres bien supérieures à la valeur réelle du bien, afin d'éviter, si c'est possible, la constitution du jury dont on connaît si bien les habitudes de largesse à l'égard des propriétaires.

Des rapports ont été faits dans ce sens, des propositions de loi ont été déposées.

De l'examen de la plupart de ces documents, il résulte que la tendance actuelle est non pas de supprimer le jury, ce qui semblerait incompatible avec le régime de liberté sous lequel nous vivons, mais de le restreindre, de réduire le nombre des jurés.

La loi sur les chemins vicinaux du 21 mai 1836 donne au jury, dans le cas d'une expropriation nécessaire pour l'ouverture ou le redressement des chemins vicinaux, une constitution spéciale. Il n'y a que quatre jurés.

« Lorsque, pour l'exécution du présent article, il y
« aura lieu de recourir à l'expropriation, le jury spécial

« chargé de régler les indemnités ne sera composé que
« de quatre jurés. (Art. 16, loi 21 mai 1836.) »

On voudrait maintenant remplacer le jury de la loi du 3 mai 1841 par ce petit jury.

Diverses lois ont, en effet, à une époque plus rapprochée, appliqué le système de la loi de 1836 à des travaux d'utilité collective, notamment à ceux des associations syndicales organisées conformément à la loi du 21 juin 1865 pour le dessèchement des marais, l'endiguement des rivières, le curage des cours d'eau non navigables ni flottables et autres travaux analogues.

Mais trouverait-on là le remède cherché ? Il est permis de douter de la complète efficacité de cette solution. Le petit jury n'a pas non plus échappé aux plaintes. Ainsi dans le département du Bas-Rhin on exécuta des chemins de fer dits vicinaux, et les expropriations nécessaires furent opérées selon les règles établies par la loi de 1836. A propos de ces travaux, M. Coumes, ingénieur en chef, fit au conseil général un rapport duquel nous extrayons le passage suivant : « 4523 propriétaires ont
« traité à l'amiable ; il n'a fallu recourir à l'expropriation
« que pour 29 parcelles de terrain. Cependant, malgré
« ce témoignage frappant de l'esprit de conciliation des
« agents et de la justesse des évaluations, deux jurys
« sur trois qui ont été convoqués ont accordé en

« moyenne l'un 19 pour cent, l'autre 120 pour cent de
« plus que les sommes offertes, bien que les indemnités
« s'appliquassent à des parcelles intercalées dans une
« série d'autres considérables de même nature acquises
« à l'amiable. »

Nous croyons cependant qu'avec l'introduction du petit jury, un certain progrès serait réalisé pour la justesse de l'évaluation des indemnités. Les exagérations, si elles pouvaient encore se produire quelquefois, comme dans l'exemple que nous venons de citer, deviendraient plus rares qu'elles ne sont actuellement et la procédure de l'expropriation serait encore rendue plus expéditive.

Que voyons-nous, en effet, de caractéristique dans les dispositions qui réglementent ce jury ?

D'abord, le nombre restreint des jurés et, par conséquent, l'instruction de l'affaire menée plus rapidement et la décision rendue plus vite, tout en écartant l'arbitraire qui pourrait exister, si ce pouvoir appartenait à une seule personne.

Puis, les jurés sont toujours choisis par le tribunal d'arrondissement dans le ressort duquel se trouve l'immeuble, au lieu de l'être tantôt par la première chambre de la cour d'appel, tantôt par la première chambre du tribunal civil du chef-lieu judiciaire, comme l'établit l'art. 30 de la loi du 3 mai 1841.

Enfin, la plus importante innovation résulte de ces mots de l'art. 16 de la loi du 21 mai 1836: « Le tribunal
« d'arrondissement, en prononçant l'expropriation,
« désignera, pour présider et diriger le jury, l'un de ses
« membres ou le juge de paix du canton. Ce magistrat
« aura voix délibérative en cas de partage. »

D'après la loi du 3 mai 1841, le magistrat directeur doit s'abstenir de prendre part à la délibération du jury. Ici le contraire est ordonné.

Certains auteurs ont dit cependant que le magistrat ne peut prendre part à la délibération et ne doit voter qu'en cas de partage.

Ce rôle effacé et restreint que l'on veut faire jouer au magistrat est en contradiction avec les termes mêmes de la loi. Celle-ci ne se contente pas de dire en effet qu'il devra diriger le jury, ce qui aurait pu le faire assimiler au magistrat directeur de la loi de 1841, mais qu'il le présidera aussi. Or, on ne conteste pas au président du jury, choisi d'après les prescriptions de la loi du 3 mai 1841, le droit d'intervenir dans la délibération.

La cour de cassation a tranché la question dans ce sens. Un arrêt du 23 juin 1840 décide « qu'aux termes
« de l'art. 16 de la loi du 21 mai 1836, le magistrat
« délégué pour diriger les opérations des jurés est le
« président du jury et a voix délibérative en cas de

« partage ; qu'il a dès lors le droit d'accompagner les
« jurés lorsqu'ils se retirent dans la chambre du conseil
« pour délibérer, et que sa présence à leur délibération
« le met à portée de donner son avis en connaissance
« de cause pour départager le jury ».

De même un arrêt du 27 novembre 1855 statue « qu'une
« conséquence de l'art. 16 de la loi de 1836 est que le
« magistrat désigné pour présider et diriger le jury avec
« voix délibérative en cas de partage, a le droit et le
« devoir d'assister aux délibérations du jury. » (1)

La délibération du jury serait nulle si le magistrat n'y assistait pas.

De ce fait, il résulte un grand avantage. Les jurés pouvant être aidés à tout moment des lumières du magistrat seront moins sujets à s'égarer ; le juge pourra leur faire voir quels sont les éléments qui doivent être pris en considération par eux dans l'évaluation du montant de l'indemnité, ce qui souvent n'est pas très facile à discerner, les particuliers ayant tout intérêt à invoquer une foule de prétextes bons ou mauvais afin d'obtenir une indemnité élevée.

(1) Des arrêts du 4 juillet 1855 ; Dalloz 55, 1, 284 et du 2 février 1848 ; Dalloz 48, 1, 184, statuent dans le même sens.

CHAPITRE III

LIMITES DU DROIT D'EXPROPRIATION

I. — Limite qui résulte du but poursuivi

Le droit d'exproprier, d'enlever à un propriétaire l'immeuble qu'il possède à juste titre, de le dépouiller de droits légitimement acquis, constitue une prérogative qui, à cause de sa gravité et de son caractère de dérogation au droit commun, ne doit être attribuée qu'à ceux qui l'on reçue d'un texte formel de la loi.

Pourront donc seuls recourir à cette mesure l'Etat, les départements, les communes ou leurs concessionnaires (loi du 3 mai 1841), les associations syndicales autorisées (loi du 21 juin 1865), les concessionnaires de mines (loi du 25 juillet 1880, art. 44).

En principe, il ne faut pas reconnaître à un établissement public le droit d'user de l'expropriation en la seule qualité d'établissement public. Il faut une stipulation

expresse de la loi. C'est donc à tort qu'un décret rendu en 1873 a autorisé une fabrique à recourir à l'expropriation pour la construction d'une église.

Les hospices et hôpitaux n'ont pas davantage ce droit. Mais ils pourront s'adresser à la commune au nom de laquelle l'expropriation sera possible.

Ceux qui ont ainsi le droit de recourir à l'expropriation ne peuvent le faire que dans le cas d'une entreprise publique.

De là les nombreuses formalités accumulées dans la loi et qui ont pour but de poser des limites au droit d'expropriation.

Lorsque l'Etat, ou un de ses organes, veut, dans l'intérêt général, s'emparer des biens des particuliers, il doit se soumettre à des règles étroites dont l'inobservation aurait pour sanction le refus de prononcer l'expropriation. Nous voyons en effet dans l'art. 14 de la loi du 3 mai 1841 que le tribunal ne doit prononcer l'expropriation que sur la production des pièces constatant que les formalités prescrites par l'art. 2 du titre I et par le titre II de la présente loi ont été remplies. Or, dans ces articles de la loi, sont énumérés les plans parcellaires qui doivent être dressés par les ingénieurs, les enquêtes qui ont lieu à la mairie de la commune où les propriétés sont situées, afin que chaque intéressé soit renseigné et

puisse, pendant un certain délai, faire les déclarations et réclamations qu'il juge utiles (1).

Puis une commission se réunit et examine les observations qui ont été présentées, entend les propriétaires quand il en est besoin, donne son avis sur la valeur des motifs de ceux qui demandent qu'on épargne leurs biens. C'est sur cet avis que se base le préfet pour prendre son arrêté de cessibilité qui désigne les propriétés sur lesquelles porte l'expropriation.

Toutes ces formalités : enquêtes, plans des ingénieurs, arrêtés du préfet, sont autant de limites au droit de l'expropriant et sont prescrites pour que seules, les propriétés reconnues nécessaires à l'entreprise publique soient enlevées à leurs possesseurs. C'est une des principales garanties du propriétaire, et le tribunal, lorsqu'il est appelé à rendre le jugement d'expropriation, doit examiner avec soin si tout a été exécuté selon les exigences de la loi.

Ces garanties, en faisant respecter les droits bien acquis du propriétaire, ne rendent pas l'expropriation impossible car les délais nécessaires à ces diverses opérations sont strictement fixés par la loi et les voies de recours sont très limitées.

(1) Art. 7 de la loi du 3 mai 1841.

Une fois toutes les prescriptions de la loi exécutées, le jugement du tribunal rendu, le propriétaire ne peut plus remettre en question le principe de l'exécution des travaux ; il ne peut plus dire que l'intérêt général n'est pas en jeu, qu'il serait plus avantageux d'accomplir l'entreprise publique sur une autre commune, de préférer tel plan à tel autre. Tout cela est définitivement tranché ; il ne reste au propriétaire exproprié que le recours en cassation pour incompétence, excès de pouvoirs ou vices de forme du jugement (1).

Du droit de préemption. — Une conséquence qui découle de la nécessité de l'entreprise publique et de la limitation de l'expropriation, aux seuls besoins de cette entreprise, se trouve dans le droit accordé au propriétaire dépossédé de reprendre son bien en entier, s'il est inutile, ou la partie de ce bien qui ne peut servir à l'entreprise publique. Le propriétaire a été exproprié sans motif ; on doit lui accorder toute facilité pour rentrer en possession de son bien.

L'art. 60 de la loi du 3 mai 1841 s'exprime ainsi :

« Si des terrains acquis pour des travaux d'utilité
« publique ne reçoivent pas cette destination, les anciens
« propriétaires ou leurs ayants droit peuvent en deman-

(1) Art. 29, loi du 3 mai 1841.

« der la remise. Le prix des terrains rétrocédés est fixé
« à l'amiable et, s'il n'y a pas accord, par le jury, dans
« les formes ci-dessus prescrites. La fixation par le jury
« ne peut, en aucun cas, excéder la somme moyennant
« laquelle l'Etat est devenu propriétaire desdits ter-
« rains. »

L'art. 61 ajoute :

« Un avis, publié de la manière indiquée en l'art. 6,
« fait connaître les terrains que l'administration est dans
« le cas de rendre. Dans les trois mois de cette publi-
« cation, les anciens propriétaires qui veulent réacquérir
« la propriété desdits terrains, sont tenus de le déclarer ;
« et, dans le mois de la fixation du prix, soit amiable,
« soit judiciaire, ils doivent passer le contrat de rachat
« et payer le prix ; le tout à peine de déchéance du pri-
« vilège que leur accorde l'article précédent.»

L'étude de ce droit donne lieu à un certain nombre de questions.

Conditions de ce droit. — Tout d'abord, quand peut-il y avoir lieu à reprise pour l'ancien propriétaire ?

Deux conditions sont nécessaires. Il faut que le bien ait été compris dans les plans et dans l'arrêté de cessibilité parmi ceux qui étaient considérés comme nécessaires à l'entreprise publique et que, pour ce motif, l'expropriation en ait été prononcée. Tout bien qui aurait

été enlevé au propriétaire par suite d'une autre mesure, quelle qu'elle soit, ne peut jamais donner lieu au droit de reprise. C'est là un droit tout spécial qui doit être strictement limité aux cas pour lesquels la loi l'a établi.

Ainsi, est conforme aux principes, la disposition de l'art. 62, qui décide que « les articles 60 et 61 ne sont
« pas applicables aux terrains qui auront été acquis sur
« la réquisition du propriétaire, en vertu de l'article 50,
« et qui resteraient disponibles après l'exécution des
« travaux ».

Dans certains cas, en effet, quand l'expropriation porte sur une portion de bâtiment ou sur la plus grande partie d'un terrain, le propriétaire a le droit de requérir l'acquisition totale. On a pensé qu'il n'était pas juste d'imposer un sacrifice aussi énorme au particulier. Ce qui lui reste aurait si peu de valeur qu'il aimerait probablement autant ne plus rien avoir. Aussi peut-il demander que l'expropriant s'empare du bien entier et lui donne en échange une indemnité égale à la valeur du bien.

Alors que va-t-il arriver ?

Quand l'entreprise publique aura été exécutée, la partie à laquelle a été appliqué le droit de réquisition restera forcément inoccupée, car elle n'était pas nécessaire à l'entreprise. Elle ne pourra être l'objet du droit de reprise, car, si le propriétaire en a été dépouillé, c'est

de bon gré et parce qu'il l'a exigé. On ne peut lui donner le droit de profiter d'une situation qu'il a créée lui-même pour tâcher d'en faire une source de profit.

Mais un cas peut se présenter : un propriétaire a été dépouillé de la partie de son bien exigée par la loi, pour qu'il puisse requérir l'acquisition totale ; il use de ce droit. Puis, l'entreprise terminée, on constate qu'il reste non seulement ce que l'administration a été forcée d'acheter, mais aussi une partie de ce qu'on croyait devoir être nécessaire aux travaux à exécuter.

L'exproprié ne peut-il dire que s'il avait su pouvoir rentrer par la suite dans la possession d'une partie de son bien, il n'aurait pas exigé l'acquisition de la totalité, et demander, en se fondant sur cette idée, la rétrocession de tout ce qui n'est pas compris dans les travaux d'utilité publique ?

Cette solution peut paraître très raisonnable, rien ne serait plus juste, et bon nombre d'auteurs sont tentés de l'admettre (1). Toutefois, à cause de la généralité des termes de l'art. 62, elle est contestable. Sans doute, si, dans ce cas, le propriétaire ne peut rentrer en possession du bien dont il a requis l'expropriation, son

(1) Voir l'ouvrage de M. Daffry de la Monnoye, sur l'expropriation.

intérêt à profiter du droit de reprise est bien diminué et presque anéanti, mais il nous semble qu'on ne peut étendre une pareille institution aux hypothèses qui ne sont pas prévues dans la loi, pas plus qu'on ne pourrait l'appliquer aux dépossessions qui n'auraient pas lieu, en vertu de la loi du 3 mai 1841 (1).

La deuxième condition du droit de reprise est que le bien ne soit pas nécessaire, au moins en partie, à l'entreprise en vue de laquelle il avait été exproprié. L'expropriant ne peut pas l'employer à un autre usage et s'opposer à la rétrocession en disant que l'immeuble lui est utile pour un autre travail qu'il se propose de faire, mais qui n'était pas compris dans les plans qui ont précédé l'expropriation.

Il suffit d'ailleurs que les terrains aient reçu pendant un temps, d'une manière sérieuse, la destination en vue de laquelle ils avaient été acquis pour que le droit de reprise soit anéanti. Peu importe que, dans la suite, des transformations ou des perfectionnements viennent

(1) Une solution de la régie de l'enregistrement du 8 décembre 1847, Dalloz 1848, 5, 183, décide donc avec raison que l'ancien propriétaire d'un terrain acquis par l'Etat à l'amiable et sans déclaration préalable d'utilité publique, ne peut invoquer le privilège de l'art. 60.

rendre inutile le bien exproprié, il a été incorporé à l'entreprise, l'expropriant en est devenu et en reste le propriétaire incommutable. Il a sur ce bien les droits les plus étendus, il peut le conserver ou l'aliéner selon son bon plaisir ou selon son intérêt.

La cour de Lyon a jugé que les terrains expropriés pour l'établissement d'un chemin de fer doivent être considérés comme ayant reçu cette destination si le chemin de fer a été construit et a existé pendant plusieurs années, et que la suppression ultérieure du chemin de fer de donnerait pas ouverture au droit de reprise (1).

Autorité chargée d'examiner si les conditions existent. —

Il nous faut maintenant rechercher quelle est l'autorité compétente pour décider qu'un terrain exproprié en vertu de la loi du 3 mai 1841, n'a pas reçu de destination dans l'entreprise d'utilité publique pour laquelle il avait été enlevé. Ce peut être une source de conflits, le propriétaire prétendant que le bien n'est pas nécessaire à l'entreprise, l'expropriant assurant au contraire qu'il ne pourrait sans préjudice pour son travail en être dépouillé. Il faut qu'une autorité puisse statuer et décider s'il y a ou non lieu au droit de reprise.

Sera-ce l'autorité judiciaire? Non; il s'agit ici d'une

(1) Arrêt du 20 août 1857, Dalloz 1857, 2, 219.

affaire de pure administration ; c'est une question préalable à la demande de rétrocession.

Faudra-t-il décider que les tribunaux administratifs statueront sur ce point ? Il nous semble que ce litige doit être réservé à l'administration active, au ministre dans le ressort duquel sont compris les travaux entrepris. C'est l'opinion de M. Daffry de la Monnoye : « Une compagnie de chemin de fer, dit-il, n'aurait pas qualité pour consentir la rétrocession, il s'agit en effet de la rétrocession d'une portion du domaine public. »

Le conseil d'Etat lui-même ne peut que donner acte de la déclaration faite devant lui par l'administration. C'est ce qu'a décidé l'arrêt suivant du conseil d'Etat du 24 juin 1868 :

« Considérant que la demande présentée par la demoiselle Jaumes au tribunal de Montpellier, tendant à faire décider qu'une parcelle de terrain dont elle avait été expropriée par application de la loi du 3 mai 1841, pour l'établissement de nouvelles halles, était inutile pour l'exécution de ce travail, et que, par suite elle était fondée à en réclamer la remise en vertu de l'art. 60 de la loi précitée ;

« Que pour repousser cette demande, la ville de Montpellier soutenait que la dite parcelle destinée à l'établissement des dépendances des halles était néces-

« saire pour l'achèvement du travail, que dès lors, il
« n'y avait pas lieu pour l'autorité judiciaire d'ordonner
« la remise de ce terrain à la demoiselle Jaumes, en
« vertu de l'art. 60 de la loi du 3 mai 1841.

« Considérant que la question de savoir si l'emploi
« que la ville entendait faire de la parcelle dont la remise
« était demandée par la demoiselle Jaumes, rentrait
« dans les ouvrages en vue desquels l'expropriation
« avait été autorisée, ne pouvait être résolue que par
« l'administration supérieure qui avait accordé cette
« autorisation ;

« Qu'il suit de là que le tribunal de Montpellier a pu,
« en l'état de la cause, se déclarer incompétent, et que
« c'est avec raison que le conseil de préfecture saisi de
« la question soulevée par la demoiselle Jaumes a déclaré
« qu'aucune loi ne l'autorisait à en connaître ;

« Qu'il suit de là que la déclaration d'incompétence
« du tribunal et du conseil de préfecture ne donne pas
« lieu à un règlement de juge. »

Quand l'administration supérieure a décidé que le bien n'était pas nécessaire, soit par suite de l'abandon de l'entreprise projetée, soit parce que l'entreprise peut être exécutée sans utiliser l'immeuble, quelle sera l'autorité compétente pour statuer sur les différents points qui pourront se présenter lors de la demande de rétro-

cession ? C'est là une question complètement indépendante de la première.

La cour de cassation elle-même avait décidé que c'était du ressort de l'autorité administrative (1). Cet arrêt inspiré par un respect exagéré pour la séparation des autorités administrative et judiciaire n'était pas conforme aux principes ; on ne tarda pas à attaquer cette opinion en se basant sur l'article 1^{er} de la loi du 3 mai 1841, et le conseil d'Etat, se fondant sur ce que toutes les questions qui se rapportent à l'expropriation sont du ressort des tribunaux, a fait triompher l'opinion contraire. Un arrêt du 30 juillet 1863 (2), s'exprime ainsi :

« En ce qui touche la disposition de l'arrêté susvisé,
« par laquelle le conseil de préfecture a déclaré qu'il ne
« lui appartenait pas d'ordonner la rétrocession de par-
« celles de terrains qui auraient été expropriées sur la
« commune et qui n'auraient pas reçu la destination
« en vue de laquelle l'expropriation avait été prononcée ;
« Considérant qu'aux termes de la loi du 3 mai 1841,
« toutes les questions qui se rattachent à l'expropriation
« pour cause d'utilité publique, sont de la compétence

(1) Arrêt de la chambre des requêtes de 1861.

(2) Dalloz 1864, 3, 105.

« des tribunaux civils ; que dès lors, c'est avec raison
« que le conseil de préfecture s'est déclaré incompétent
« pour connaître de la demande de la commune tendant à
« obtenir la rétrocession des dites parcelles. »

Nature légale du droit de préemption. — Il nous reste maintenant à étudier le droit de reprise en lui-même, dans son essence. Nous avons déjà cité les articles 60 et 61 de la loi du 3 mai 1841. Est-il facile, d'après ces textes, de caractériser ce droit. Nous trouvons-nous en présence d'un véritable droit de reprise ou y a-t-il simplement une acquisition indépendante de l'ancien état du bien ?

Un droit de reprise consisterait dans le droit pour l'exproprié de rentrer en possession de son bien ou de la partie de son bien non utilisée et de rendre en compensation l'indemnité entière ou une partie proportionnée à l'importance du bien repris.

Un droit de rachat serait une acquisition nouvelle pour un prix à débattre entre les parties.

Théoriquement, le droit de reprise semble être la plus juste solution. Il découle de l'essence du droit d'expropriation lui-même. Son but est de compenser le plus possible l'empiètement sur les droits bien acquis du particulier qui est replacé exactement dans la même situation que s'il n'y avait pas eu expropriation. Il a

l'avantage d'être une véritable *restitutio in integrum*.

Dans la loi du 3 mai 1841, quelle est la solution admise ?

Nous n'avons pas un véritable droit de reprise, puisque la loi établit que l'indemnité qui devra être payée par l'ancien propriétaire sera fixée par le jury. On dit bien que cette indemnité ne pourra être supérieure à celle qui a été fournie par l'expropriant, mais rien ne s'oppose à ce qu'elle soit inférieure et par conséquent on ne peut dire que le propriétaire sera replacé dans la même situation que s'il n'y avait pas eu expropriation.

D'un autre côté, il n'y a pas là non plus une réacquisition ordinaire, car le rachat a, dans ce cas, un caractère obligatoire pour l'expropriant qui ne peut refuser de céder le bien qui restera inoccupé, une fois l'entreprise publique terminée.

Ce droit, tel qu'il existe dans la loi du 3 mai 1841, se place dans sa construction juridique aux côtés du droit d'expropriation et il y a là aussi, il nous semble, une acquisition et une perte de propriété en vertu de la loi.

Nous admettons, pour désigner ce droit, la dénomination de droit de préemption à peu près universellement adoptée. Ce droit appartient-il au propriétaire en personne, faisant partie de son patrimoine et transmissible à ses héritiers, ou bien est-il attaché à la possession

de la partie du terrain qui n'a pas été atteinte par l'expropriation ?

Avant de trancher cette question, il nous faut rechercher les motifs qui ont déterminé l'introduction dans la loi du droit de préemption.

Il a été établi, pour assurer la limitation du droit d'expropriation, à l'utilité publique strictement déterminée ; c'est une garantie pour le propriétaire qui est sûr de n'être dépouillé de son bien que dans la mesure où l'intérêt général l'exigera. Il aura, si on a dépassé cette mesure, un moyen bien simple de reprendre le bien dont il n'aurait pas dû être privé.

On a dit aussi que par cette mesure, on éviterait le morcellement des propriétés. L'expropriant, s'il avait la libre disposition du bien qu'il n'emploie pas, l'aurait aliéné au plus offrant. Un autre, que l'ancien propriétaire eût pu se porter acquéreur ; il en serait résulté un morcellement excessif, nuisible à la bonne exploitation d'un fonds de terre et contraire à sa prospérité économique. L'ancien propriétaire, s'il tenait à rentrer en possession de ce qu'on lui avait enlevé, aurait été obligé de le payer au-delà de sa valeur et se serait trouvé lésé.

En s'appuyant sur ces derniers motifs, assez importants il est vrai, bon nombre d'auteurs ont admis et soutenu que le droit de préemption est attaché à la posses-

sion de la partie du terrain qui n'a pas été atteinte par l'expropriation lorsqu'il y a expropriation partielle.

Supposons, ont-ils dit, qu'une expropriation partielle a eu lieu ; l'exproprié vend ensuite le reste du terrain, puis, quelque temps après, se produisent les conditions du droit de préemption. Si c'est un droit personnel à l'exproprié, il appartient au premier propriétaire. Mais celui-ci n'a aucun intérêt économique à rentrer en possession de la partie qui lui a été enlevée ; tout au plus pourrait-on lui reconnaître un intérêt d'affection, peu puissant d'ailleurs, puisqu'il ne l'a pas empêché de vendre ce qui lui restait. S'il se rend acquéreur, ce ne peut être que pour céder ensuite plus cher au propriétaire actuel. Voilà une spéculation qui ne paraît pas assez intéressante pour être encouragée par un texte de loi.

Au contraire, le propriétaire actuel a des raisons économiques pour l'acquisition de cette partie du bien ; de cette manière, il répare le préjudice causé par le morcellement. Ainsi, si, pour l'établissement d'un chemin de fer, un parc ou un verger ont été coupés, celui qui se sera rendu acquéreur du reste de la propriété aura un intérêt énorme à user du droit de préemption ; ce sera peut-être pour lui le moyen de doubler la valeur de sa propriété.

En équité, c'est le propriétaire actuel qui devrait pou-

voir exercer le droit de préemption ; c'est celui qui a le plus grand intérêt. Mais si l'on examine le texte, et c'est ce que doivent considérer, avant tout, ceux qui sont chargés d'appliquer la loi et non de la modifier, cette théorie n'est pas admissible.

L'art. 60 dit : « Les anciens propriétaires ou leurs
« ayants droit peuvent demander la remise des biens qui
« ne reçoivent pas de destination dans les travaux
« d'utilité publique. » Or, que signifient ici les mots :
ayants droit ? Ils font allusion aux héritiers, aux succes-
seurs universels qui remplaceront l'ancien propriétaire,
si ce dernier meurt avant qu'on ait pu constater si le bien
était véritablement utile à l'entreprise publique ; mais il
ne vise, en aucune façon, ceux qui ont acquis les parties
restantes du bien exproprié ; dans le cas contraire, les
expressions de la loi auraient certainement été mo-
difiées.

Le droit de préemption de l'exproprié est un droit
éventuel qui n'est pas une conséquence de la possession
d'une parcelle de terrain déterminée, puisqu'il peut
avoir lieu même quand le bien entier a été exproprié.
Même dans ce cas, l'ancien propriétaire a le droit de
préemption et, pourtant, il ne s'agit pas de parer alors
aux désavantages qui résultent du morcellement. Donc,
si dans la suite, son bien devient inutile ou si une partie,

seulement, se trouve disponible, il a le droit d'en demander la rétrocession.

Ce sont bien là les caractères d'un droit attaché à la personne.

Lorsque le premier propriétaire passe un marché spécialement limité dans son objet comme une vente, il transmet simplement le droit qu'il a lui-même sur l'objet vendu, mais il ne cède pas, par la seule force de ce fait, un droit éventuel qui se trouve dans son patrimoine et qui porte sur un autre objet.

La loi du 3 mai 1841 ne s'est pas écartée de ces principes ; l'article 61 ne parle que des anciens propriétaires et ne fait aucune mention des nouveaux acquéreurs.

Le ministre des travaux publics et le ministre des finances, dans plusieurs décisions, ont émis l'opinion que nous soutenons. Ils n'admettent à traiter l'acquéreur à titre particulier qu'autant qu'il aura été subrogé expressément par l'ancien propriétaire dans l'exercice de ce droit. Tout droit éventuel peut, en effet, être cédé et si dans le contrat de vente les parties se sont expliquées sur ce point, il n'y a lieu à aucune contestation.

Un arrêt de la cour de Paris, dont les motifs méritent d'être cités, statue dans le même sens :

« Considérant que la disposition de l'art. 60 de la loi

« du 3 mai 1841 n'est qu'une nouvelle consécration du
« droit de propriété, droit qui ne peut fléchir que devant
« une cause d'utilité publique et seulement dans les
« limites restreintes de l'objet pour lequel il y est excep-
« tionnellement dérogé ;

« Qu'aux termes de cet article, si les terrains acquis
« pour des travaux d'utilité publique ne reçoivent pas
« cette destination, les anciens propriétaires ou leurs
« ayants droit peuvent en demander la remise ; que cette
« faculté est générale et absolue ; qu'elle n'est soumise
« à aucune restriction et peut s'exercer du moment qu'il
« est constaté que le terrain exproprié ne reçoit pas sa
« destination sans qu'il soit besoin de recourir à l'admi-
« nistration pour faire prononcer sur ce changement de
« destination ;

« Que les prescriptions de l'art. 61 de la même loi
« n'ont rien de contraire aux droits reconnus par l'art. 60 ;
« qu'elles ont été formulées dans le but de fixer la
« situation respective des parties intéressées et de ne
« pas laisser trop longtemps en suspens le sort de la
« propriété, que ce n'est qu'une mise en demeure dont
« peut user l'administration à l'égard de l'ancien pro-
« priétaire en le mettant à même de reprendre sa chose
« ou d'y renoncer dans un délai déterminé, mais que
« tant qu'elle n'a pas usé de ce droit, le propriétaire

« conserve celui de revendiquer son terrain sans être
« soumis à aucune autre déchéance ;

« Considérant que le bénéfice de l'art. 60 de la loi du
« 3 mai 1841 s'applique aussi bien au cas où la propriété
« expropriée a été employée en partie, qu'à celui où elle
« n'aurait reçu aucune application ; que la loi ne distingue
« pas ; qu'une telle interprétation ne résulte, ni de son
« texte, ni de son esprit ; qu'elle est même repoussée
« par les dispositions de l'art. 62 de la même loi, qui
« parle des terrains qui resteraient disponibles après
« l'exécution des travaux ;

« Sur le moyen tiré de ce que le droit invoqué par
« Delair appartiendrait à l'adjudicataire de la partie du
« terrain exproprié ;

« Considérant qu'en transmettant par la voie de l'ad-
« judication à Lunel la partie de sa propriété qui n'avait
« point été atteinte par l'expropriation, Delair ne s'est
« point dépouillé du droit que lui conférait l'art. 60 ; que
« ce n'est point là un accessoire de la propriété vendue et
« devant nécessairement suivre son sort ; que ce droit
« passe, comme le dit ce même article, à ses ayants cause ;
« que cette expression a un sens large et s'applique égale-
« ment aux héritiers ; que Lunel, adjudicataire en 1860
« de la partie non expropriée, longtemps après l'expro-
« priation opérée, n'élève d'ailleurs aucune réclamation ;

« En ce qui touche le moyen tiré de ce que le terrain
« ayant été de nouveau exproprié, la compagnie qui ne
« le possède plus ne peut être tenue de le restituer ;

« Considérant que la nouvelle expropriation du ter-
« rain revendiqué pour l'ouverture de la rue de Rome,
« n'est point un obstacle à l'exercice du droit conféré à
« Delair, par l'art. 60 de la loi du 3 mai 1841 ; que,
« malgré cette circonstance, il n'en subsiste pas moins ;
« que seulement, au lieu de s'exercer aujourd'hui sur la
« chose elle-même, il s'adresse au prix représentatif de
« la chose expropriée ; que là, se borne la prétention de
« Delair ».

La cour de cassation, qui avait à statuer sur pourvoi,
a fait sienne la décision de la cour de Paris par les
motifs suivants :

« Attendu que tout propriétaire, en vertu de la loi du
« 3 mai 1841, conserve éventuellement le droit de récla-
« mer la remise de toute partie de son immeuble qui,
« expropriée en vue de l'utilité publique, ne reçoit pas
« cette destination, moyennant un prix à fixer dans les
« formes déterminées par l'art. 60 de cette loi ;

« Attendu qu'il ressort des faits constatés par l'arrêt
« attaqué, qu'à la date du 2 octobre 1860, et avant le
« décret déclarant d'utilité publique l'ouverture de la rue
« de Rome, Delair avait notifié à la compagnie de l'Ouest,

« par acte extrajudiciaire, l'offre formelle de reprendre,
« aux conditions de l'art. 60 de la loi de 1841, la partie
« des 211 mètres expropriés en 1836, qui n'avait pas été
« employée à l'établissement du chemin de fer de Saint-
« Germain ;

« Attendu qu'à la demande par laquelle Delair a
« formulé, judiciairement, la même prétention, la com-
« pagnie de l'Ouest a opposé l'incompétence des tribu-
« naux de droit commun pour statuer sur la question
« d'emploi des terrains revendiqués ;

« Attendu que, sans qu'il soit besoin de rechercher à
« laquelle des juridictions administrative ou judiciaire,
« il appartiendrait en principe de décider, pour l'appli-
« cation de l'art. 60 de la loi précitée, si des terrains
« expropriés sont ou peuvent être utilisés en vue de
« l'objet de l'expropriation, il existe dans l'espèce un fait
« dominant, relevé par l'arrêt attaqué : à savoir, l'expro-
« priation, au nom de la ville de Paris, des 140 mètres
« dont s'agit, pour l'ouverture de la rue de Rome, et
« qui justifie non seulement le non emploi de cette par-
« celle, mais encore l'impossibilité absolue, pour elle,
« de l'utiliser à l'avenir ;

« D'où il suit qu'en constatant, dans les circonstances
« de la cause, le non emploi des dits 140 mètres, en
« déclarant Delair recevable à exercer, de son chef, la

« rétrocession et en ordonnant la réunion d'un jury pour
« en déterminer le prix, la cour de Paris n'a violé aucun
« principe ni aucun texte de loi ».

On ne peut donc considérer l'acquéreur de la partie restante du domaine comme l'ayant droit de l'exproprié, relativement au droit de préemption. Il est son ayant cause pour tous les droits qu'il possédait sur la chose qu'il lui a aliénée, mais rien de plus.

Le droit de préemption est exercé par l'exproprié ou par ses héritiers, indépendamment de toute circonstance de contiguïté, de voisinage ou de convenance. Il fait partie du patrimoine de l'exproprié ; c'est un droit éventuel qui peut être cédé. Alors, le cessionnaire est bien l'ayant cause du cédant, en ce qui concerne ce droit. Mais une telle cession ne peut se présumer ; il faut une convention formelle qui ne laisse aucun doute sur l'intention des parties. Il est de règle, en effet, qu'on ne peut jamais être présumé se dépouiller d'un droit : *nemo contra se subrogasse censetur*.

Tels sont les principes de cette matière. Ce droit de préemption a une nature toute spéciale ; ce n'est pas, nous l'avons vu, un droit de reprise constituant une *restitutio in integrum* ; ce n'est pas un droit de rachat, conséquence de la faculté qu'a tout propriétaire de vendre ce qui ne lui plaît plus ; la cession obligatoire

pour l'expropriant est facultative pour l'exproprié ; cela ressort des termes de l'art. 60 : « Les anciens propriétaires « ou leurs ayants droit peuvent en demander la remise ».

Si le propriétaire avait été forcé de reprendre son bien dans ce cas, il en serait résulté de trop grandes perturbations pour le particulier qui doit, autant que possible, compter sur une situation stable et définitivement établie. Si après avoir réparé le préjudice subi à la suite de l'expropriation, il pouvait être contraint de reprendre un bien dont il n'a plus besoin, duquel il ne peut plus retirer aucun avantage, il en résulterait pour lui un grand embarras et une gêne énorme. En outre, il serait toujours à la merci de l'expropriant, ce qui est contraire à tous les principes qui doivent guider le législateur en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique.

Toutefois, il faut se garder de décider que l'administration restera toujours à l'entière disposition du propriétaire qui pourrait à tout moment faire établir que son bien ou une partie de son bien n'a pas été employé.

On voit de suite l'inconvénient pratique d'un tel système. Ce serait mettre le bien hors du commerce jusqu'à ce que l'ancien propriétaire eût bien voulu faire connaître sa volonté. L'administration a un moyen bien simple de parer à ce danger. L'art. 61 de la loi du

3 mai 1841 décide qu'une publication sera faite par l'administration pour faire connaître les terrains disponibles. Une fois cet avertissement donné aux intéressés, ceux-ci ont trois mois pour déclarer leur intention. Puis on fixe le prix, soit à l'amiable, soit judiciairement, et dans le mois de la fixation du prix, les anciens propriétaires doivent passer le contrat de rachat et payer le prix. S'ils n'exécutent pas toutes ces obligations dans les délais fixés par la loi, ils perdent leur droit de préemption et l'administration devient libre de disposer du bien comme elle l'entend.

Tel est le système consacré par la loi française. Notre avis est qu'il y aurait quelques modifications à faire sur ce point dans la loi actuelle. On devrait, croyons-nous, baser un véritable droit réel de préemption, non plus sur l'essence de l'expropriation, mais sur les intérêts économiques et en particulier sur l'intérêt d'extension de la propriété.

Ce droit devrait exister pour ces motifs, quand l'entreprise cesse ou quand l'objet ne répond plus à son but, même après avoir servi quelque temps à l'entreprise, car l'intérêt bien compris du propriétaire est d'étendre son domaine en achetant les parcelles contiguës. L'exploitation en est rendue plus facile et le produit en est augmenté. Un domaine qui n'est pas fractionné a tou-

jours beaucoup plus de valeur que s'il était divisé en plusieurs parcelles éloignées l'une de l'autre.

Mais une réforme dans ce sens est l'œuvre du législateur et non de celui qui commente la loi.

II. — Limites qui résultent des causes et du caractère de l'indemnité.

Toutes les fois qu'une expropriation a lieu en vertu de la loi du 3 mai 1841, l'expropriant doit accorder une juste indemnité pour réparer d'une manière équitable le préjudice subi par le propriétaire.

Cette indemnité doit consister en une somme d'argent ; cela résulte des termes mêmes de l'art. 53, qui parle d'offres réelles et de consignation et qui décide que la prise de possession ne pourra avoir lieu qu'après le paiement de l'indemnité. Nous reviendrons un peu plus loin sur ce dernier point.

L'article 53 s'exprime ainsi :

« Les indemnités réglées par le jury seront, préalablement à la prise de possession, acquittées entre les mains des ayants droit. — S'ils se refusent à les recevoir, la prise de possession aura lieu après offres réelles et consignation ; s'il s'agit de travaux exécutés par l'Etat ou les départements, les offres réelles pourront

« s'effectuer au moyen d'un mandat égal au montant de
« l'indemnité réglée par le jury ; ce mandat délivré par
« l'ordonnateur compétent, visé par le payeur, sera
« payable sur la caisse publique qui s'y trouvera dési-
« gnée. Si les ayants droits refusent de recevoir le man-
« dat, la prise de possession aura lieu après la consigna-
« tion en espèces. »

Il est tout naturel d'accorder une indemnité en argent. C'est le mode de paiement généralement admis pour tous les objets de commerce. C'est donc avoir une théorie tout idéale, que de penser que l'indemnité doit être non seulement de même valeur, mais aussi, si cela est possible, de même espèce que le bien enlevé, et de proposer en principe l'indemnisation en terre et subsidiairement, l'indemnisation en argent.

L'argent est le seul moyen d'échange à notre disposition, au moyen duquel nous sommes en état de fixer d'une manière sûre et universellement établie la valeur d'un objet. C'est d'ailleurs, conformément aux théories monétaires modernes, le seul moyen légal de paiement. C'est pourquoi l'indemnité en principe ne peut être fournie et exigée que sous cette forme.

Ce principe répond en même temps à l'intérêt de l'exproprié, car il est mis par là en état de réparer sa perte, bien mieux et d'une façon plus conforme à ses vœux

que s'il recevait un terrain, car alors, il serait au moins douteux que ce terrain, à cause de ses qualités particulières, fût propre à compenser le dommage causé. L'exproprié emploiera la somme qu'on lui donne, au mieux de ses intérêts.

Donc, que l'entente ait lieu à l'amiable ou que l'on soit obligé de recourir à la convocation d'un jury, l'exproprié ne peut être contraint à recevoir autre chose. On a eu raison de juger que les décisions qui font entrer dans la composition de l'indemnité des matériaux, des travaux ou d'autres valeurs, sont rendues en violation de la loi précitée et doivent être annulées. La cour de cassation a statué ainsi à l'égard d'indemnités fixées partie en argent, partie en nature.

Toutefois cette règle n'est pas d'ordre public ; elle a été établie dans l'intérêt de l'exproprié. Celui-ci peut y renoncer, rien ne s'oppose à son entière liberté. S'il a compris, dans sa demande d'indemnité, des matériaux, des travaux ou d'autres valeurs, il n'est pas admis à se plaindre de ce que le jury en a tenu compte.

L'indemnité doit être accordée à tous ceux qui éprouvent un dommage par suite de l'expropriation, quelles que soient leur qualité et leur situation.

A droit à une indemnité, toute personne qui possède sur le bien exproprié un droit qui est supprimé ou

limité, par conséquent, aussi bien le locataire, ceux qui ont des servitudes, des droits réels, que les propriétaires. Du moment que le bien exproprié entre dans le domaine de l'expropriant, exempt de toute charge, une compensation doit nécessairement être accordée à tous ceux qui ont des droits sur le bien, et cette indemnité est indépendante de celle qui revient au propriétaire.

C'est ce que décide l'art. 39 de la loi du 3 mai 1841 :

« Le jury prononce des indemnités distinctes en faveur
« des parties qui les réclament à des titres différents
« comme propriétaires, fermiers, locataires, usagers et
« autres intéressés dont il est parlé à l'art. 21. — Dans
« le cas d'usufruit, une seule indemnité est fixée par le
« jury, eu égard à la valeur totale de l'immeuble; le
« nu propriétaire et l'usufruitier exerceront leurs droits
« sur le montant de l'indemnité au lieu de les exercer
« sur la chose. »

Éléments de l'indemnité due au propriétaire. — Nous ne nous proposons pas, dans cette étude, d'examiner quels sont ceux qui peuvent avoir droit à une indemnité, ni comment la répartition en sera réglée pour chacun d'eux. Nous insisterons simplement sur la situation du propriétaire vis-à-vis de l'expropriant. Nous rechercherons quelles sont les prétentions que le propriétaire peut émettre, auxquelles l'expropriant est obligé d'acquiescer

et qui, par conséquent, apportent une certaine entrave à la liberté de son droit.

Comme principe, il faut établir que l'exproprié doit être placé dans une situation telle qu'il puisse se procurer des droits et avantages égaux à ceux dont il jouissait avant l'expropriation. La différence qui existe dans la fortune de l'exproprié avant et après l'expropriation donne la mesure pour fixer le montant de l'indemnité. On oblige le propriétaire d'un terrain dont la possession est sa joie, dont il a peut-être hérité et avec lequel il est lié par les relations les plus variées, à se dépouiller de son bien.

Pour tout ce qu'il sacrifie ainsi, l'Etat ne peut lui fournir une compensation, car la valeur de l'affection, le désagrément qui résulte de la perte de la qualité de propriétaire ne peuvent être estimés à prix d'argent. Le particulier aurait préféré garder son terrain. Il est donc impossible de faire entrer dans la fixation du montant de l'indemnité ces intérêts moraux ; il y a là un sacrifice imposé au particulier dans l'intérêt de la généralité. Ce préjudice ne peut être apprécié, n'a aucune base solide et varie avec les individus ; il est impossible d'en tenir compte.

Il paraît qu'autrefois, s'était établi un usage d'après lequel le propriétaire exproprié touchait une certaine

somme en sus du prix du terrain qui lui était enlevé. Dans le répertoire de jurisprudence de Merlin, nous trouvons ce passage à propos du retrait d'utilité publique :

« Dupérier, avocat au parlement de Provence et son
« annotateur ajoutent qu'il est d'un usage constant en
« pareil cas, d'ordonner que le prix de la vente forcée
« sera augmenté d'un cinquième en sus de la valeur
« réelle du bien. Cette jurisprudence est pleine d'équité ;
« il est fâcheux pour un particulier d'être seul obligé de
« s'exproprier pour le bien public ; le juste prix de sa
« chose ne suffit pas pour l'indemniser ; en y ajoutant
« un cinquième en sus on allège sa perte. »

Les motifs de cette augmentation nous font voir que son but était de réparer le préjudice moral causé au propriétaire.

Aujourd'hui, la loi française repousse cette théorie avec raison, croyons-nous. C'était une charge imposée à l'expropriant sans base sérieuse.

L'art. 49 de la loi du 16 septembre 1807 portait :
« Les terrains nécessaires pour l'ouverture des canaux
« et rigoles de dessèchement, des canaux de navigation,
« de routes, de rues, la formation de places et autres
« travaux reconnus d'une utilité générale, seront payés
« à leurs propriétaires et à dire d'experts d'après leur

« valeur avant l'entreprise des travaux et sans nulle
« augmentation du prix d'estimation. »

Cet article n'a été abrogé ni par la loi de 1810, ni par les lois de 1833 et de 1841.

L'indemnité sera donc fixée selon la valeur de l'objet. Mais il ne faut pas rien considérer que la valeur du bien enlevé. Doivent être pris en considération tous les dommages qui résultent directement de l'expropriation.

Lorsqu'un travail d'intérêt public coupe une propriété, les parties qui restent éprouvent une diminution de valeur ; l'exploitation en est rendue plus difficile et moins productive. Il en est de même, quand les moyens de communication sont détruits et quand la propriété restante est en état d'enclave. Dans tous ces cas, une réparation plus grande doit être accordée ; c'est de toute justice. Cependant, certaines personnes ne l'ont pas compris.

Le commissaire du gouvernement, en 1833, commettait une grosse erreur, lorsqu'il trouvait exagérées ces prétentions du propriétaire : « L'indemnité, disait-il
« devant la chambre des députés, se présente sous une
« foule de formes différentes ; on peut dire qu'elle est un
« véritable Protée. Indépendamment du prix intrinsèque
« du terrain, qui sert d'emplacement aux travaux, on
« demande encore indemnité pour le morcellement,

« indemnité pour dépréciations, indemnité pour interruption de communications, indemnité pour exploitation plus difficile, indemnité pour déclôture, reclôture, etc. Je n'en finirais pas, s'il me fallait énumérer toutes les causes qu'on allègue ou qu'on invente pour grossir la somme que le Trésor se trouve presque toujours contraint à payer. »

L'indemnité due au propriétaire exproprié comprend deux éléments : 1^o compensation de la pleine valeur de l'objet ; 2^o restitution pour les dommages causés.

En ce qui concerne la compensation pour la pleine valeur de l'objet, c'est la valeur vénale qui doit être prise en considération, c'est-à-dire, celle que le propriétaire aurait reçue s'il avait librement aliéné le terrain atteint par l'expropriation.

Que comprend la valeur vénale, d'un objet, quelle en est la mesure ? Elle se trouve dans l'utilité de cet objet. Il faut donc tenir compte de tous les éléments qui font varier cette utilité. Ainsi, par exemple, la situation pour les terrains situés à la campagne, le voisinage ou l'éloignement des centres de commerce ou d'écoulement, des chemins de fer ; dans les villes, la situation sur une rue fréquentée ou dans un quartier luxueux. Les servitudes actives augmentent la valeur du bien ; les servitudes passives la diminuent ; elles doivent être considérées

d'après l'état du bien au moment de l'expropriation.

Dans la valeur vénale on comprend aussi la valeur d'agrément. Un propriétaire fait planter sur son bien une avenue d'arbres qui, devenus grands, forment pour son domaine une entrée magnifique. Ou bien il installe sur son terrain une pièce d'eau, une volière et autres choses semblables ; il fait aménager une terrasse de laquelle il jouit d'un magnifique point de vue. Tout cela, bien qu'étant du pur agrément, n'en augmente pas moins la valeur de sa propriété. En la vendant à un amateur de ces belles choses, il en retirera un prix supérieur à celui qu'il aurait obtenu auparavant. S'il est exproprié on devra lui donner une indemnité pour tous ces travaux.

Un immeuble a une valeur spéciale par suite d'un mode particulier d'exploitation. Cela rentre-t-il dans la valeur vénale ? Il nous semble utile de faire ici une distinction : La valeur ainsi établie a-t-elle une base sérieuse, résulte-t-elle de la disposition du terrain ? Alors, elle doit entrer en compte dans la fixation de l'indemnité, car elle pourrait être constituée par tout propriétaire, par exemple, quand le terrain exproprié est utilisé comme jardin potager ou comme vignoble, ou bien s'il s'agit d'un établissement industriel attaché à l'objet de l'expropriation et qui ne peut être reconstitué ailleurs.

Mais quand le mode d'emploi est la conséquence de l'activité personnelle du possesseur, la plus-value qui en résulte ne doit pas figurer en ligne de compte, car on en arriverait à représenter comme valeur des terrains les avantages que le propriétaire atteint par son travail seul. De ce côté, l'expropriation ne change absolument rien à la situation de l'exproprié qui peut toujours porter son activité sur un autre point. Ainsi, supposons que dans une expropriation, on supprime un magasin. Si c'est un magasin où l'on vend des marchandises au détail, comme une mercerie, une épicerie, on devra accorder une indemnité pour le préjudice causé dans les affaires commerciales par le changement de local. Obligé de se transporter dans un autre quartier peut-être, ce commerçant ne sera pas suivi par son ancienne clientèle ; il éprouvera un dommage dont on lui doit réparation.

Au contraire, quand la personnalité apparaît comme la base essentielle pour le succès de l'affaire, ainsi que cela arrive pour un banquier, un notaire, l'expropriation ne change rien. Si l'on exproprie une maison dans laquelle se trouve une banque qui fait un chiffre d'affaires important, on peut être assuré que les anciens clients suivront le banquier dans son nouveau local. Aucune indemnité ne sera due de ce chef.

En ce qui concerne les dommages causés par l'expro-

priation, le plus important est celui que provoque le morcellement.

Il résulte de ce que l'objet exproprié avait une plus-value à la suite de sa relation locale ou économique avec le reste des possessions foncières de l'exproprié. Ces cas se présentent quand la façon antérieure d'exploitation est rendue impossible ou très difficile, quand les moyens de communication ont été détruits, quand la surveillance devient plus coûteuse. Une indemnité plus forte doit alors être accordée au propriétaire.

Il y a des cas où une réparation pécuniaire ne suffirait pas. Le dommage causé peut parfois être si grand que l'indemnité obtenue pour la diminution de valeur de la partie expropriée serait loin de couvrir la perte réelle. Le législateur a dû intervenir et a donné à l'exproprié le droit d'exiger, dans certains cas, au lieu de l'indemnité pour la moins-value, la prise de possession de tout l'immeuble.

Nous voyons, en effet, dans l'art. 50 de la loi du 3 mai 1841 :

« Les bâtiments dont il est nécessaire d'acquérir une
« portion pour cause d'utilité publique seront achetés
« en entier, si les propriétaires le requièrent par une
« déclaration formelle adressée au magistrat directeur
« du jury dans les délais énoncés aux articles 24 et 27.

« — Il en sera de même de toute parcelle de terrain
« qui, par suite du morcellement, se trouvera réduite
« au quart de la contenance totale si, toutefois, le pro-
« priétaire ne possède aucun terrain immédiatement
« contigu et si la parcelle ainsi réduite est inférieure à
« dix ares. »

Les conditions mises à l'exercice de ce droit d'extension de l'expropriation se présentent donc sous des formes différentes, selon qu'il s'agit de bâtiments ou de terrains sans construction.

Un bâtiment : maison d'habitation, hôtellerie, fabrique, etc., forme un tout dont les différentes parties sont considérées comme inséparables. Si, pour une entreprise publique, on a besoin d'une portion d'un immeuble de cette nature, le propriétaire aura le droit d'exiger que l'expropriant se porte acquéreur de la totalité. Mais, pour cela, il faut que l'expropriation porte réellement sur une partie du bâtiment en question. Si elle atteignait une cour ou un jardin, l'administration ne pourrait être obligée de prendre aussi le bâtiment qui est à côté, par application de l'art. 50 de la loi du 3 mai 1841.

La cour de cassation l'a reconnu dans un arrêt rapporté dans Dalloz, 1869, 1, 103.

La solution n'est pas douteuse maintenant, grâce à la rédaction de l'art. 50. La loi de 1833 prêtait à une cer-

taine ambiguïté. Il y était parlé de « maisons et bâtiments ». Ces deux mots placés ainsi l'un à côté de l'autre pouvaient faire croire qu'on avait voulu donner à chacun un sens différent. Certains auteurs avaient pensé qu'il était question par le mot maisons, non seulement des constructions destinées à l'habitation, mais aussi de leurs dépendances. La loi de 1841 est venue faire disparaître la controverse. Lorsqu'on se trouvera en présence d'un ensemble de constructions, le propriétaire ne pourra exiger l'acquisition totale que de l'unité qui sera touchée par l'expropriation.

Dans les terrains sans construction, la fixation des conditions pour l'exercice du droit d'extension de l'expropriation, présente plus de difficultés.

La législation française a admis que l'expropriation doit porter au moins sur une certaine partie du bien, les trois quarts, pour que l'expropriant puisse être contraint d'acquérir le reste. Mais la fixation d'une telle limite chiffrée, si elle suffisait, présenterait des côtés regrettables, car, elle ne tient compte que de l'étendue du terrain et elle peut, dans certaines circonstances, mener aux injustices les plus flagrantes. Aussi la loi française a-t-elle imposé d'autres conditions, excellentes selon nous, car elles tiennent compte, dans une certaine mesure, des qualités particulières du terrain au point de

vue de son utilisation et de son administration. Il faut, en effet, pour exercer ce droit que le propriétaire n'ait pas de domaine contigu, et que le bien non exproprié soit d'une contenance maxima de dix ares. Ce sont là les limites les plus aptes à faire penser que les parties restantes ne peuvent plus être appropriées à l'usage qu'elles avaient auparavant dans la fortune de l'exproprié.

Le propriétaire exproprié est la seule personne qui puisse être admise à faire valoir le droit de réquisition. Cependant, un arrêt de la cour de Paris, du 6 mai 1854, décide qu'en cas d'expropriation partielle d'un immeuble loué, le locataire a le droit d'exiger l'expropriation entière de l'immeuble tout aussi bien que le propriétaire et malgré l'inaction de ce dernier. L'arrêt ajoute : « L'effet de cette expropriation est de transporter le bail sur la tête de l'expropriant en substituant ce dernier aux droits et aux charges du locataire dépossédé. »

Cette solution ne peut être admise.

L'art. 50 de la loi du 3 mai 1841 ne parle que du propriétaire ; et c'est là une disposition assez exceptionnelle, un droit assez exorbitant, pour qu'on ne l'étende pas par analogie à toute personne qui pourrait y avoir intérêt.

Ceux qui ont des droits réels sur le bien touché par

l'expropriation, n'ont pas le droit d'opposition contre la décision du propriétaire. Celui-ci est libre de garder son terrain ou de s'en débarrasser. S'il lui fallait prendre le consentement des intéressés, il pourrait être contraint ; par conséquent, son droit serait illusoire. L'exproprié ne veut améliorer sa situation aux dépens de personne : il a seulement l'intention de diminuer le plus possible les dommages causés à sa fortune par l'expropriation.

Un droit pareil ne peut être placé qu'entre les mains du propriétaire, et avec les restrictions que nous avons examinées. Mais jamais il ne doit être attribué à l'expropriant. Ce serait une arme trop dangereuse pour celui-ci contre les propriétaires. Ce serait, d'ailleurs, contraire tant au principe de l'expropriation, d'après lequel on ne peut réclamer que le terrain nécessaire à l'entreprise publique, qu'au principe de la complète indemnisation, car, de cette manière, le propriétaire serait forcé de céder tout son bien ou de se contenter, pour la portion nécessaire à l'entreprise publique, d'une faible indemnité que l'expropriant lui imposerait.

Quelle est la nature de ce droit de réquisition d'acquisition totale ? Les conséquences sont-elles les mêmes que si le bien était nécessaire à l'entreprise publique et si l'expropriation avait porté en fait sur tout l'immeuble ?

Il y a là pour l'expropriant un mode d'acquisition qui

se rapproche beaucoup de la vente. Les effets n'en sont pas aussi différents que dans le cas d'expropriation. Mais il s'en distingue toujours par ce fait que l'acquisition est forcée pour l'expropriant, qui ne peut refuser de prendre le bien qu'on lui impose.

Le droit d'extension résulte du principe qu'il faut procurer à l'exproprié, pour la contrainte qu'il subit dans l'intérêt général, une complète indemnisation. L'expropriant est légalement obligé à diminuer le plus qu'il est en son pouvoir le dommage qui résulte de la diminution de valeur du reste de la propriété. Lorsque cette diminution est trop considérable et équivaut presque à la suppression totale du bien, on le force à se porter acquéreur du tout; rien n'est plus juste.

Cette partie de l'immeuble dont l'expropriant n'avait pas besoin et qu'il est forcé de prendre, n'arrive pas dans son patrimoine avec les privilèges dont jouit l'objet de l'expropriation. Ici, l'expropriant est l'ayant cause de celui qui a requis l'acquisition totale. Les droits réels attachés à cette partie du terrain ne s'éteignent pas *ipso jure*, car il n'est pas question de but public à atteindre et il n'existe aucun motif de faveurs. Le bien passe à l'expropriant tel qu'il était entre les mains du précédent propriétaire. Par contre, ce dernier n'a plus aucun droit, même éventuel, sur cette portion, et si les conditions du

droit du droit de préemption se réalisent pour l'objet de l'expropriation, ce droit ne peut être étendu à cette partie supplémentaire. C'est ce que décide l'art. 62 de la loi du 3 mai 1841, et cette solution est pleinement justifiée.

Quand l'exproprié exerce son droit d'extension et exige l'acquisition totale de son bien, l'expropriant pourrait-il revenir en arrière et se débarrasser de l'obligation de prendre le reste en renonçant à l'objet même de l'expropriation ? Nous ne le croyons pas, car s'il avait ce droit, l'expropriant pourrait, en l'exerçant à plusieurs reprises, se jouer de la propriété. Et d'ailleurs, que deviendrait dans ce cas, le principe fondamental de la nécessité du terrain pour l'entreprise publique ?

En examinant à un autre point de vue les différents dommages qui peuvent résulter de l'expropriation, à un point de vue plus personnel pour l'exproprié on distingue le *daumum emergens* et le *lucrum cessans*. Doit-on les faire entrer tous deux dans le montant de l'indemnité ?

Pour le premier, aucun doute possible ; il doit être pris en considération. C'est le dommage causé immédiatement à l'exproprié par l'expropriation. Il comprendrait notamment les frais de déménagement dans le cas d'expropriation d'une maison, les frais d'acquisition pour

l'achat d'un nouveau terrain, etc. Rien de plus juste que d'en accorder compensation, sinon l'exproprié devrait employer, pour y subvenir, une partie de l'indemnité reçue. Donc, par là, serait méconnu le principe supérieur de l'indemnité d'après lequel l'exproprié doit être mis en état de se procurer des droits et avantages égaux à ceux qu'il possédait avant l'expropriation. Avec la solution contraire, l'exproprié, s'il était atteint plusieurs fois par l'expropriation, ne conserverait absolument rien de l'indemnité.

La question du gain perdu, du *lucrum cessans* est plus délicate.

On a prétendu que par le paiement du *lucrum cessans* l'exproprié échange quelque chose d'incertain, qui peut ne pas se réaliser, contre quelque chose de certain et a ainsi un avantage qui est contraire à l'essence de l'expropriation.

Cette objection démontre qu'il est nécessaire de se montrer sévère dans les conditions que devra présenter ce *lucrum cessans*, mais on ne doit pas en tirer une conséquence qui produirait pour l'exproprié un dommage sans compensation.

Il ne faut donc admettre à figurer dans le montant de l'indemnité qu'un gain qui satisfait aux conditions suivantes :

1^o Il doit être tiré de l'immeuble, objet de l'expropriation ; il doit résulter de ce bien et non pas du travail personnel de l'exproprié qui pourra toujours être employé ailleurs ;

2^o Ce gain doit être indépendant de l'entreprise publique qui provoque l'expropriation, sans quoi, on forcerait l'expropriant à accorder une indemnité pour un avantage que lui-même a créé. Il ne doit que la valeur du bien au moment de la transmission de propriété et il ne faut pas prendre comme termes de comparaison la valeur des domaines voisins qui peut avoir augmenté à la suite du projet de l'entreprise publique ;

3^o Ce gain doit être attendu avec certitude, c'est-à-dire que sa réalisation doit être admise comme sûre d'après le cours ordinaire des choses. Un gain qui reposerait sur une simple conjecture ne peut être pris en considération. Ainsi, un particulier ne peut obtenir une indemnité en prétextant qu'il avait le dessein d'exécuter certaines améliorations qui auraient eu pour effet d'augmenter la valeur du bien.

Il faut donc que la demande de l'exproprié paraisse bien fondée. La loi du 3 mai 1841 est même allée plus loin dans ce sens. Elle a décidé dans son article 52 que « les constructions, plantations et améliorations ne

« donneront lieu à aucune indemnité lorsque, à raison
« de l'époque où elles auront été faites ou de toutes
« autres circonstances dont l'appréciation lui est aban-
« donnée, le jury acquiert la conviction qu'elles ont été
« faites dans la vue d'obtenir une indemnité plus éle-
« vée ». C'est le moyen de couper court aux manœuvres
des spéculateurs qui, par suite de la direction donnée à
certains travaux, acquerraient la certitude qu'un bien va
être exproprié et s'empresseraient d'y faire des planta-
tions, d'y élever des édifices, d'y ouvrir des carrières
même, dans le seul but de se faire attribuer une indem-
nité plus élevée.

Telles sont les trois conditions auxquelles doit satis-
faire le *lucrum cessans* pour être mis en compte au
moment de la fixation de l'indemnité. Ainsi établi, il
rentre dans la valeur vénale de l'immeuble et aurait cer-
tainement une influence sur le prix de vente, en cas
d'aliénation volontaire. Il n'est donc pas surprenant
qu'on le prenne en considération ; l'exproprié ne reçoit
aucun avantage injuste.

Un exemple fera mieux comprendre cette situation.
Un terrain est atteint par l'expropriation ; on établit sa
valeur d'après le prix moyen des terres de même qualité
situées dans le même pays. Rien n'est plus raisonnable.
Mais le propriétaire prétend être lésé, perdre un gain

sur lequel il pouvait compter, car son terrain pouvait être employé comme place à bâtir, ce qui lui donnait une valeur plus grande. N'est-il pas très juste de compenser le gain qui est perdu à la suite de la suppression de la possibilité d'employer le terrain à la construction ? Le propriétaire n'obtient que ce qu'il aurait reçu s'il avait librement vendu son bien.

Nous avons exposé les règles générales qui nous semblent devoir être suivies pour établir le montant de l'indemnité. Elles constituent, en fait, des limitations au droit d'expropriation.

Une autre limite résulte de l'admission du principe de l'indemnité préalable.

Une fois que le jugement d'expropriation a été rendu, le bien change de propriétaire et passe dans le domaine de l'expropriant. L'ancien possesseur n'a plus qu'un droit de rétention, comme nous l'avons vu. Tout travail est interdit à l'expropriant avant d'avoir versé l'indemnité entière. C'est là une obligation qui peut être lourde, mais il doit s'y soumettre.

Ce principe a été admis dans le but d'adoucir le plus possible la contrainte imposée à l'exproprié et de lui assurer le paiement effectif de l'indemnité.

La loi du 3 mai 1841 pousse encore plus loin la protection des intérêts particuliers. De même qu'elle avait

accordé à tout intéressé (1) le droit de requérir la fixation de l'indemnité six mois après le jugement, si l'administration n'y procédait pas, de même elle décide aussi que six mois après la fixation de l'indemnité les intérêts courent de plein droit au profit de l'exproprié, qui n'en conservera pas moins son droit de rétention. Ces deux garanties se trouvent consignées dans l'art. 55 de la loi du 3 mai 1841 :

« Si, dans les six mois du jugement d'expropriation,
« l'administration ne poursuit pas la fixation de l'indem-
« nité, les parties pourront exiger qu'il soit procédé à
« ladite fixation. — Quand l'indemnité aura été réglée,
« si elle n'est ni acquittée ni consignée dans les six mois
« de la décision du jury, les intérêts courent de plein
« droit à l'expiration de ce délai. »

(1) Chambre des requêtes, 16 avril 1862; Dalloz, 1862, 1, 300.

POSITIONS

POSITIONS PRISES DANS LA THÈSE

DROIT ROMAIN

I. — A Rome, l'expropriation pour cause d'utilité publique portait aussi bien sur les meubles que sur les immeubles.

II. — L'indemnité due en cas d'expropriation pour cause d'utilité publique n'était pas préalable.

III. — Elle n'était pas toujours payée en argent.

IV. — Une enquête n'était pas imposée avant l'exécution des travaux.

DROIT FRANÇAIS

I. — Notre ancien droit connaissait l'expropriation pour cause d'utilité publique.

II. — L'expropriant tient ses droits sur le bien exproprié de la loi et n'est pas l'ayant cause de l'exproprié.

III. — Le droit de préemption n'est pas attaché à la possession d'une parcelle du fonds atteint par l'expropriation.

IV. — Tout intéressé a le droit de requérir la fixation de l'indemnité six mois après le jugement d'expropriation.

POSITIONS PRISES EN DEHORS DE LA THÈSE

DROIT ROMAIN

1° Le *negotiorum gestor* est responsable de sa *culpa levis in abstracto* plus encore que le mandataire.

2° Une obligation naturelle fait obstacle à la répétition de l'indû.

3° La vente romaine est impuissante à opérer à elle seule un transfert de propriété.

4° La loi Julia de *fundo dotali* défend au mari d'aliéner, sans le consentement de la femme, l'immeuble constitué en dot.

DROIT CIVIL

1° Le droit du propriétaire qui se rend acquéreur de la mitoyenneté d'un mur porte sur le mur tout entier.

2° L'hypothèque qui résulte des reconnaissances aux vérifications faites par jugement des signatures apposées à un acte obligatoire sous seing privé, constitue un moyen d'éviter la règle de la spécialité de l'hypothèque.

3° Une possession à titre précaire ne peut jamais conduire à la prescription acquisitive.

4° La femme elle-même ne peut ni aliéner, ni hypothéquer le fonds dotal jusqu'à la dissolution du mariage.

DROIT FINANCIER

1° La déchéance quinquennale ne s'applique pas à la créance ayant pour objet la restitution d'un cautionnement.

2° Le conseil de préfecture n'est pas compétent pour faire à un créancier de l'Etat, l'application de la déchéance quinquennale.

DROIT PÉNAL

1° En cas de conviction de plusieurs crimes ou délits, la peine la plus haute est seule prononcée.

2° L'adultère de la femme ne peut être dénoncé que par le mari.

DROIT COMMERCIAL

La faillite d'un ancien commerçant peut être déclarée pendant 30 ans.

Vu : *Le Président de la Thèse,*

HENRY MICHEL.

Vu : *Le Doyen,*

COLMET DE SANTERRE.

Vu et permis d'imprimer :

Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,

GRÉARD.

TABLE DES MATIÈRES

DROIT ROMAIN

De l'expropriation pour cause d'utilité publique

	Pages
INTRODUCTION	3
L'expropriation à Rome	6
L'expropriant	15
De la déclaration d'utilité publique	18
Exécution des travaux.....	22
Objet de l'expropriation	27
De l'indemnité	32
CONCLUSION	49

DROIT FRANÇAIS

Nature légale et limites du droit d'expropriation pour cause d'utilité publique

CHAPITRE I. — Légimité du droit d'expropriation..	55
CHAPITRE II. — Nature légale de l'expropriation....	78
CHAPITRE III. — Limites du droit d'expropriation :	
1 ^o Limite qui résulte du but poursuivi.....	125
2 ^o Limites qui résultent des causes et du caractère de l'indemnité	150

